

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse instituut

Julia Antonova

LENNUREISIJATE BRONEERINGUINFO KASUTAMINE

ÕIGUSKAITSE EESMÄRKIDEL EESTIS

Bakalaureusetöö

Juhendaja MA Maila Pardla

Kaasjuhendaja MA Anna Markina

Tallinn

2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. Lennureisijate broneeringuinfo olemus, ajalugu ning õigusraamistik.....	6
1.1. Lennureisijate broneeringuinfo olemus.....	6
1.2. PNR-andmete kasutamise ajalugu.....	7
1.2.1. Euroopa Liidu ja USA vahelised PNR-andmete edastamise lepingud.....	8
1.2.2. PNR-andmete regulatsioon Euroopa Liidus	11
1.3. PNR-andmete käsitus põhiõiguste kontekstis	13
1.4. PNR-andmete käsitus andmekaitseõiguse kontekstis	17
2. Lennureisijate broneeringuinfo kasutamise reguleerimine Eestis	21
2.1. Reguleerimise vajadus.....	21
2.2. Põhiõigustesse sekkumise õigustatus	22
2.3. Vastavus andmekaitsepõhimõtetele	25
2.3.1. Seaduslikkuse põhimõte	26
2.3.2. Andmete turvalisuse ja kvaliteedi põhimõte.....	26
2.3.3. Individuaalse osaluse põhimõte.....	27
2.3.4. Eesmärgipärasus ja kasutuse piiramine	29
2.3.5. Minimaalsuse põhimõte, sealhulgas seos diskrimineerimisega.....	31
2.4. Andmete säilitamine ja pädevatele asutustele väljastamine	32
2.5. Tõhus järelevalvemehhanism.....	34
Kokkuvõte	37
Summary	40
Kasutatud kirjandus.....	43
Kirjandus.....	43
Eesti õigusaktid	44
Euroopa Liidu ja välisriikide õigusaktid	44
Kohtuotsused.....	45
Muud materjalid	46
Lisa 1	50
PNR-direktiivi lisas I loetletud lennuettevõtjate poolt kogutav teave	
Lisa 2	52
Seaduse eelnõu sõnastusettepanekud	
Lisa 3	57
Raskete kuritegude definitsioon PNR-direktiivi eelnõu artikli 2 punkti i kohaselt Eesti õiguses	

SISSEJUHATUS

11. septembril 2001. a raputas maailma rünnak Ameerika Ühendriikides, kui terroristid rammisid kahe reisilennukiga Maailma Kaubanduskeskuse torne New Yorgis. Kuigi rünnakuid tsiviilelanikkonna vastu on erinevates maailmapaikades aset leidnud ka varem, kujunes just 11. septembrist pöördepunkt terrorismivastases võitluses. Rünnakule järgnes turvameetmete tõhustamine peaaegu igas valdkonnas, samuti kuulutasid Ameerika Ühendriigid sõja ülemaailmsele terrorismile. Terrorismivastases võitluses on kasutusele võetud mitmeid uusi meetmeid, süsteeme ja tehnoloogiaid, millest kaugeltki mitte kõik ei pruugi olla kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud tavade ning inimõigustega.

Siinkohal leiabki aset erinevate põhiõiguste vaheline kollisioon. Ühelt poolt on üldtunnustatud põhimõte, et igaühel on õigus elule, turvalisele keskkonnale ning riigi kaitsele. Teiselt poolt kuulub põhiõiguste hulka ka õigus privaatsusele, keelatud on riigi õigustamata ning ebaproportsionaalne sekkumine isiku eraellu. Tasakaalu leidmine nende kahe, sageli vastandliku põhimõtte üheaegseks rakendamiseks on keeruline ülesanne nii seadusandja kui ka seaduse rakendaja jaoks.

Võttes arvesse, et 21. sajand on selgelt tehnoloogiasajand ning innovaatilised e-lahendused on osa enamiku inimeste igapäevaelust, on riigil pealtnäha üsna lihtne hankida erinevate tegevuste jaoks vajalikku teavet. Siiski on kiiresti arenev tehnoloogia ning järjest suurenev töödeldavate andmete hulk seadnud senisest märkimisväärselt suurema tähelepanu alla ka andmekaitse põhimõtted. Eraelu puutumatus tagamine kuulub samuti riigi funktsioonide hulka ning tänapäeva Euroopa Liidus on raske ette kujutada olukorda, kus riik sekkuks omaalgatuslikult ja ilma mõjuva õigustusega eraisikute privaatsiooni.

Otsides tasakaalu riigi erinevate funktsioonide ja isikute põhiõiguste vahel, on järjest rohkem aktuaalne erinevates valdkondades selge sellise regulatsiooni kehtestamine, mis võimaldaks riigil teostada mõlemat ülesannet võimalikult efektiivselt, kuid siiski arvestada isikuõiguste kaitse vajadust. Juba olemasolevatest õigusaktidest võib välja tuua näiteks elektroonilise side seaduse §-s 111¹ sätestatud sideettevõtjale seatud kohustuse säilitada teatud andmed kindla perioodi vältel ning edastada need andmed päringu korral menetlejatele, samuti kriminaalmenetluse seadustiku §-des 99¹ ning 99² ette nähtud DNA ja sõrmejälgede kasutamise võimaluse või krediidasutuste seaduse §-s 88 sätestatud krediidasutuste

kohustuse avaldada pangasaladus menetlusasutustele. Euroopa Liidus on arutusel mitmed uuenduslikud eelnõud, millega soovitakse võimaldada õiguskaitseasutustele juurdepääs delikaatsetele isikuandmetele.¹

Euroopa Parlamendi menetluses on direktiivi eelnõu lennureisijate broneeringuinfo kasutamise võimaldamiseks õiguskaitseasutustele ning tundub, et parlamendiliikmetel on eelnõu suhtes mitmeid kahtlusi.² Siseminister esitas 31. jaanuaril 2013. a ministeriumidevahelisele kooskõlastusele seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, mille seadusena jõustumine võimaldaks lennureisijate broneeringuinfo kasutusele võtmise õiguskaitse eesmärkidel.³

Käesoleva töö eesmärk on uurida broneeringuinfo õiguskaitse eesmärkidel kasutamise kaasnivat privaatsusõiguse riivet ning teha ettepanekuid sellise õigusliku regulatsiooni väljatöötamiseks, mis tagaks vajaliku tasakaalu erinevate õiguste vahel. Töö keskendub ainult broneeringuinfo kasutamise õiguslikele aspektidele, põhirõhk on põhiõiguste kaitsel. Arvestades, et Eesti toetab broneeringuinfo kasutusele võtmist õiguskaitse eesmärkidel⁴, ei broneeringuinfo kasuteguri analüüs hetkel kohane, mistõttu autor seda käesolevas töös ei käsitle. Töö autori arvates on tegemist praegu aktuaalse teemaga, arvestades nii vastavasisulise eelnõu menetlust Euroopa Liidus kui ka Siseministeri soovi kehtestada sarnane regulatsioon ka Eestis. Ühtlasi on märkimisväärne, et alates 2012. a jaanuarist on Euroopa Liidu tasandil menetluses andmekaitseõiguse reformipakett, mis muu hulgas pöörab senisest suuremat tähelepanu ka isikuandmete kasutamise temaatikale õiguskaitse valdkonnas.

Autor püstitab hüpoteesi, et broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel ohustab isiku õigust privaatsusele, mistõttu peab õiguslik regulatsioon sisaldama kohaseid tagatise.

¹ Näiteks määruse eelnõu õiguskaitseasutuste ligipääsu tagamiseks EURODAC-süsteemile (KOM (2009) 344). Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0344_/com_com\(2009\)0344_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0344_/com_com(2009)0344_et.pdf), võimaliku terrorismi rahastamise jälgimise süsteemi (TFTS) loomise hindamine (KOM (2011) 429). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110713/1_EN_ACT_part1_v15.pdf (15.05.2013)

² Euroopa Parlamendi Kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komitee (LIBE) lükkas 24.04.2013 direktiivi eelnõu ettepaneku tagasi. Euroopa Parlamendi pressiteenistus. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130422IPR07523/html/Civil-Liberties-Committee-rejects-EU-Passenger-Name-Record-proposal> (15.05.2013)

³ Lennureisijate broneeringuinfo kasutusele võtmise eelnõu väljatöötamiskavatsus terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#wwKz2KH1> (15.05.2013)

⁴ Vabariigi Valitsuse 17.03.2011 istungi protokoll, p 17.1. Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, eelnõu suhtes. Arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT001386D6?open> (15.05.2013)

Töö autorile teadaolevalt ei ole lennureisijate broneeringuinfot käsitlevaid uurimustöid Eestis seni koostatud, mistõttu loodab autor, et tööst on kasu nii teoreetilisel tasandil probleemi mõtestamisel kui ka praktilisel tasandil uue regulatsiooni väljatöötamisel. Ühtlasi pakub töö kirjutamine autorile erialast huvi, kuna töö koostaja osaleb Eesti esindajana Euroopa Liidu uue andmekaitsepaketi läbirääkimistel.

Töös on kaks peatükki. Esimeses peatükis annab autor teoreetilise ülevaate teemavaldkonnast, selgitades lennureisijate broneeringuinfo olemust, ajalugu, seoseid privaatsusõiguse valdkonnaga, ning käsitleb rahvusvahelist õigusruumi. Teises peatükis hindab autor lennureisijate broneeringuinfo õiguskaitse eesmärkidel kasutamise sobivust Eesti õiguskorda ning teeb ettepanekuid õigusliku regulatsiooni kehtestamiseks.

Töö koostamisel on kasutatud enamjaolt võõrkeelset materjali, kuna asjakohast kirjandust eesti keeles ei ole. Töö põhineb autori uuritud kirjalikel materjalidel, sealhulgas on analüüsitud nii kirjalikke teadusallikaid kui ka vastavaid jõustunud või kavandatavaid õigusnorme. Peamiselt on töö kirjutamisel lähtutud Euroopa Liidu tasandil menetluses olevast broneeringuinfo õiguskaitse eesmärkidel kasutamist reguleerivast direktiivi eelnõust ning broneeringuinfo kasutamist käsitlevate artiklite ja arvamuste analüüsist.

Autor tänab nõu ja abi eest oma juhendajaid, kes vaatamata tihedale ajakavale leidsid aega panustada käesoleva bakalaureusetöö valmimisse.

1. LENNUREISIJATE BRONEERINGUINFO OLEMUS, AJALUGU NING ÕIGUSRAAMISTIK

1.1. Lennureisijate broneeringuinfo olemus

Termineid „lennureisijate broneeringuinfo“ või „PNR-andmed“ ei kasutata üldjuhul iga päev ning nende sisu võib olla paljudele tundmatu. Terminit „PNR-andmed“ kasutatakse valdavalt kitsas ja erialaspetsiifilises tähenduses ning tavaolukorras näeb viidet PNR-ile peamiselt vaid lennupiletil. Termin „lennureisijate broneeringuinfo“ (ja ka broneeringuinfo enese) kasutamine pärineb esialgu lennundussektorist, kuid on nüüdseks levinud ka teistesse majandusharudesse, näiteks võib viidet PNR-andmetele kohata nii mõnes hotellibroneeringus kui ka mõne riigi rongipiletil.

Laiemalt vaadates tähendab lennureisijate broneeringuinfo igasugust reisijat puudutavat infot, mida säilitatakse broneerimissüsteemides. Näiteks võivad sellised andmed sisaldada infot reisija täisnime, sünnikuupäeva, kodu- ja töökoha aadressi, telefoninumbri, e-posti aadressi, passiandmete, krediitkaardiandmete, makseandmete, istekoha- või toidueelistuste kohta.⁵ „PNR“ on üldkasutatav lühend ingliskeelsest sõnaühendist *passenger name record*, mis on eesti keelde tõlgitud kui „reisija broneeringuinfo“⁶. Nagu varem märgitud, keskendub käesolev töö lennureisijate broneeringuinfo kasutamisega seotud õiguslikele küsimustele.

Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (inglise keeles *International Civil Aviation Organization*, edaspidi *ICAO*) defineerib PNR-andmed järgmiselt: „geneeriline informatsioon andmete kohta, mille on salvestanud lennuettevõtjad või reisiettevõtted iga broneeringu potentsiaalse reisija kohta“⁷.

Euroopa Komisjoni 2011. a esitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks,

⁵ P. De Hert, V. Papakonstantinou. The EU PNR framework decision proposal: Towards completion of the PNR processing Scene in Europe. – Computer Law and Science Review, 2010/ 26, p 369.

⁶ Näiteks on vastavat terminit kasutatud Siseministeeriumi koostatud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses „Lennureisijate broneeringuinfo kasutusele võtmise eelnõu väljatöötamiskavatsus terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks“.

⁷ ICAO High-Level Conference on Aviation Security. Passenger Name Record (PNR) Data and its Role in Aviation Security. Arvutivõrgus: <http://www.icao.int/Meetings/avsecconf/Documents/WP%205/HLCAS.WP.5.PNR.FINAL.PUBLISHED.en.pdf> (15.05.2013)

uurimiseks ja nende vastu võitlemiseks, eelnõu nr 2011 (KOM) 32⁸ artikkel 2 punkt d annab järgmise definitsiooni: “broneeringuinfo on reisijatelt nõutavad vajalikud andmed, mis võimaldavad broneeringut tegevatel ja lennutegevuses osalevatel lennuettevõtjatel töödelda ja kontrollida iga reisi puhul isiku enda või tema eest tehtud broneeringut. Info võib asuda broneerimissüsteemides, väljumiste kontrollimise süsteemides või samade funktsioonidega samaväärsetes süsteemides“. Kuigi Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) nõukogu töögruppides toimunud arutelude tulemusena on definitsiooni sõnastus mõnevõrra muutunud⁹, on selle põhielemendid jäänud samaks. Sama direktiivi eelnõu lisas I toodud nimekiri loetleb 19 andmevälja, mis moodustavad PNR-andmed (käesoleva töö lisa 1).

Vaadates PNR-andmete definitsiooni ja olemust, on ilmne, et tegemist on isikuandmetega isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi ka *IKS*) § 4 lõike 1 tähenduses. Seejuures võib osa PNR-andmeid olla ka delikaatsed isikuandmed IKS-i § 4 lõike 2 tähenduses. Nii on toiduharjumuste järgi võimalik tuvastada isiku usulist kuuluvust (näiteks võib *halal*-toidu eelistaja olla islamiusuline, ratastooli vajav reisija on aga tõenäoliselt liikumispuudega). Kuna PNR-andmed on esiteks isikuandmed ning teiseks võivad sageli sisaldada isiku kohta ka delikaatset infot, on need peamised põhjused arvukateks diskussioonideks, kas selliseid andmeid tohiks lubada õiguskaitseasutustel kasutada, sest siis kasutataks neid teistel eesmärkidel kui andmete algne kogumise eesmärk.

1.2. PNR-andmete kasutamise ajalugu

Küsimus PNR-andmete kasutamise kohta väljaspool lennundussektorit ning reisimisega mitteseotud eesmärkidel kerkis päevakorda pärast 11. septembrit 2001. a Ameerika Ühendriikides (edaspidi *USA*) aset leidnud terroriakte. Kuni selle hetkeni olid andmed kasutuses ainult lennundussektoris eesmärgiga teostada vajalik lennubroneering.¹⁰ Pärast 11. septembri 2001. a rünnakuid asus USA valitsus üle vaatama terrorismivastases võitluses

⁸Euroopa Komisjon, 02.02.2011. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0032:FIN:ET:PDF> (15.05.2013)

⁹ Euroopa Liidu Nõukogu, 23.04.2012. Ettepanek: nõukogu ja Euroopa Parlamendi direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. EL nõukogus saavutati eelnõu osas üldine lähenemisviis 26.04.2012 toimunud justiits- ja siseministrite kohtumisel. Arvutivõrgus: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/12/st08/st08916.et12.pdf> (15.05.2013)

¹⁰ P. De Hert, V. Papakonstantinou. EU PNR Framework Decision, p 369.

kasutatavaid meetmeid ning muu hulgas kõitis valitsuse tähelepanu ka PNR-andmete võimalik kasutamine terrorismivastases võitluses. Lisaks USA võimudele laialdasi volitusi andvale nn *PATRIOT Act*'ile võttis USA Kongress 2001. aastal vastu lennunduse ja transpordi turvalisuse akti (inglise keeles *Aviation and Transportation Security Act*)¹¹, milles mainitakse esimest korda lennuettevõtjate kohustust edastada pädevatele asutustele lennureisijate broneeringuinfo. Akti vastuvõtmisele järgnes ka vajalike alamaktide kehtestamine. Õigusaktide kehtestamise eesmärk oli siseturvalisuse ja terrorismivastase võitluse tõhustamine ning üks suuremaid otsuseid oli seejuures otsus kasutada terrorismivastases võitluses, eelkõige potentsiaalsete terroristide tuvastamiseks, infotehnoloogilisi riskianalüüsivahendeid. Uue regulatsiooni kohaselt pidi kogu lennundusettevõtjatelt saadav info olema säilitatud ja töödeldud andmebaasis, mille eesmärk on hinnata reisijaid ja nende potentsiaalset ohtlikkust enne reisi.¹²

1.2.1. Euroopa Liidu ja USA vahelised PNR-andmete edastamise lepingud

USA lennunduse ja transpordi turvalisuse akti jõustumisest ja selle kohaselt ette nähtud meetmetest sai esimene samm PNR-andmete kasutamise suunas ka EL-is. Kuivõrd USA õigusaktide kohaselt pidi töötleva ka selliseid reisijate andmeid, kes suundusid USA-sse Euroopa Liidust, tekitasid USA taotlused edastada EL-ist pärit lennureisijate broneeringuinfot mitmeid probleeme, eelkõige edastatavate andmete kasutamise ja nende kaitse tagamise tõttu. 2001. aastal kehtis EL-is juba andmekaitse direktiiv¹³ (edaspidi *andmekaitse direktiiv*) ning EL-i liikmesriigid olid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi ka *EIOK*) osalised, mistõttu tekkis küsimus, kas USA taotlused on kooskõlas EL-i andmekaitseõigusega.

14. detsembril 2001. a esitas eespool nimetatud direktiivi artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm¹⁴ (inglise keeles *Article 29 Working Party*, edaspidi *artikli 29 töörühm*)

¹¹ Aviation and Transportation Act, 19.11.2001, 107. Kongress, Public Law 107-71. Arvutivõrgus: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/html/PLAW-107publ71.htm> (15.05.2013)

¹² M. V. Pérez Asinari, Y. Pouillet. The airline passenger data disclosure case and the EU-US database. – Computer Law and Security Review. 2004/20, no 2, p 98.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24.10.1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. ELT L 281 / 23.11.1995, lk 31–50. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:et:HTML> (15.05.2013)

¹⁴ Tegemist on EL-i andmekaitse direktiivi artikli 29 alusel asutatud töörühmaga, mis koosneb EL-i liikmesriikide andmekaitseasutuste esindajatest, EL-i institutsioonide esindajatest ning Euroopa Komisjoni esindajast. Töörühmal on nõuandev roll ja see tegutseb iseseisvalt. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_en.htm (15.05.2013)

arvamuse nr 10/2001 tasakaalustatud lähenemise kohta võitluses terrorismiga¹⁵. Arvamuses sedastatakse, et kuigi terrorismivastane võitlus on igal juhul äärmiselt oluline, ei tohiks vastavate meetmete vastuvõtmisega kiirustada ega unustada isikute õigust andmekaitsele ja andmekaitsevaldkonnas kehtivaid reegleid. Terrorismivastane võitlus ei tohiks kaasa tuua põhjendamatu isikute põhiõiguste riivet. Töörühm märkis samuti, et on väär käsitada andmekaitset tõhusa terrorismivastase võitluse takistajana.

andmekaitse direktiivi artikli 25 lg 1 sätestab, et isikuandmeid võib edastada üksnes sellisesse kolmandasse riiki (st riik, mis ei ole EL-i liikmesriik), kes tagab piisava andmekaitse taseme. Vastavalt sama artikli lõikele 2 hinnatakse andmekaitse taset kolmandates riikides, pidades silmas kõiki andmete edastamise toimingute või andmete edastamise toimingute kogumi asjaolusid. Tähelepanu pööratakse eelkõige andmete laadile, kavandatud töötlemistoimingu või töötlemistoimingute eesmärgile ja kestusele, päritoluriigile ja lõppsihtriigile, kõnealuses kolmandas riigis kehtivatele nii üldistele kui ka konkreetse sektori õigusnormidele ja kõnealuses riigis järgitavatele ametieeskirjadele ja turvameetmetele. Otsuse kolmandas riigis piisava andmekaitse taseme tagamise kohta langetab Euroopa Komisjon vastavalt andmekaitse direktiivi artikli 25 lõikele 6 ja artikli 31 lõikele 2. PNR-andmete edastamisele kohaldatavat EL-i õigust analüüsitakse järgnevas alapeatükis.

Võimaldamaks EL-i ja USA vahelise PNR-andmete vahetamise lepingu sõlmimist, võttis Euroopa Komisjon 14. mail 2004. a vastu otsuse, et USA tagab piisava andmekaitsetaseme PNR-andmete töötlemise valdkonnas. Otsuse vastuvõtmisega ühel ajal esitas komisjon ettepaneku nõukogu otsuseks Euroopa Ühenduste ja USA vahel PNR-andmete töötlemise ja nende edastamise kohta USA Sisejulgeolekuministeeriumile. Nõukogu otsus nr 2004/496/EÜ¹⁶ võeti vastu 14. mail 2004. a. Otsuse lisaks oleva lepinguga¹⁷ anti USA pädevale asutusele õigus pääseda ligi EL-i territooriumil asuvate lennuettevõtjate broneeringusüsteemidesse (lepingu punkt 1) ning lennuettevõtjatele seati kohustus edastada USA pädevale asutusele nende reisijate andmed, kelle reisi alg- või lõpp-punkt on USA-s (lepingu punkt 2). Seejuures on tähelepanuväärne, et kohustuste täitmise aluseks peaks olema USA õigus. Lepingu sõlmimine tekitas tugevat pahameelt nii Euroopa Parlamendis kui ka

¹⁵ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 10/2001 on the need for a balanced approach in the fight against terrorism. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2001/wp53en.pdf> (15.05.2013)

¹⁶ Council decision, 17.05.2004, on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection. ELT L 183/ 20.05.2004, p 83.

¹⁷ Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection. ELT L 183/ 20.05.2004, pp 84–85.

andmekaitsega seotud üksustes (nt artikli 29 töörühmas ja Belgia andmekaitse järelevalveasutuses)¹⁸ ning päädis vaidluse lahendamise Euroopa Ühenduste Kohtus.

Euroopa Parlament esitas Euroopa Komisjoni vastu kaks hagi¹⁹ ning palus tunnistada kehtetuks Euroopa Komisjoni 14. mai 2004. a otsus piisava kaitse tagamise kohta (kohtuasi C-318/04) ning 17. mai 2004. a otsus lepingu sõlmimise kohta (kohtuasi C-317/04). Euroopa Ühenduste Kohus jõudiski oma 30. mai 2006. a otsuses liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04 otsusele, et nii nõukogu kui komisjoni otsused tuleb tühistada EL-i pädevuse ületamise tõttu. Kohus leidis, et kuna mõlemad otsused on vastu võetud valel õiguslikul alusel ning pädevuse jaotust eirates, ei ole enam tarvis analüüsida muid esitatud väiteid. Oma hagides esitas Euroopa Parlament muu hulgas väite, et nõukogu otsuse sisuks olev PNR-andmete edastamine ei ole kooskõlas andmekaitse direktiivi oluliste põhimõtete ega isikute põhiõigustega ning ei järgi proportsionaalsuse põhimõtet ning õiguse tõlgendamise seisukohalt oli Euroopa Parlamendi arvates hea teada kohtu seisukohta ka nendes punktides.

Lähtuvalt kohtuotsuses sisaldunud ettekirjutusest sõlmida uus PNR-andmete edastamise leping ning tugineda õiguslikule vajadusele sellise lepingu järele võttis nõukogu 23. juulil 2007. a vastu uue otsuse ning sõlmis lepingu PNR-andmete edastamiseks USA Sisejulgeolekuministeeriumile.²⁰ Lisaks palju küsitavusi tekitanud lepingule USA-ga on EL sõlminud PNR-andmete edastamise lepingud ka Kanadaga (jõustunud 2005. aastal) ning Austraaliaga (jõustunud 2008. aastal).²¹ Tulenevalt Euroopa Parlamendi 2010. a resolutsioonist²² ning seoses vahepealsete arengutega õigusmaastikul, sh Lissaboni lepingu jõustumisega, alustati 2010. aastal uute läbirääkimistega nende kolme riigiga PNR-andmete vahetamise lepingu osas. 2012. aastal sõlmiti kolmas EL-i – USA PNR-andmete edastamise

¹⁸ M. V. Pérez Asinari, Y. Pouillet. Airline passengers' data: adoption of an adequacy decision by the European Commission. How will the story end? – Computer Law and Security Report. 2005/ 20, no 5, p 370.

¹⁹ EKo 30.06.2006, liidetud kohtuasi C-317/04 ja C-318/04, Euroopa Parlament vs nõukogu ja komisjon. Arvutivõrgus:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57549&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=991819> (15.05.2013)

²⁰ Council Decision 2007/551/CFSP/JHA of 23 July 2007 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement) ja selle lisaks olev leping: Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), ELT L 204/ 04.08.2007, pp 16–25

²¹ P. De Hert, V. Papakonstantinou. The EU PNR framework decision proposal, pp 370–371

²² European Parliament resolution of 5 May 2010 on the launch of negotiations for Passenger Name Record (PNR) agreements with the United States, Australia and Canada. ELT C 81 E/15.03.2011, p 70. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:081E:0070:0074:EN:PDF> (15.05.2013)

leping.²³ Läbirääkimised Kanada ja Austraaliaga jätkuvad.²⁴ Siiski ei ole ka uue lepingu sõlmimine vähendanud kahtlusi, kas PNR-andmete edastamise puhul on võetud arvesse EL-i andmekaitseõiguse põhimõtteid.²⁵

1.2.2. PNR-andmete regulatsioon Euroopa Liidus

Märkimist väärib asjaolu, et lisaks pikemat aega fookuses olnud läbirääkimistele kolmandate riikidega on PNR-andmete kasutamist õiguskaitse eesmärkidel palju arutatud ka EL-i tasandil. Esimest korda esitas Euroopa Komisjon ettepaneku EL-i PNR-süsteemi jaoks 2007. a novembris (edaspidi *PNR-raamotsuse eelnõu*).²⁶ Kuni selle ajani ei olnud PNR-andmete teema EL-i-siseselt kuigi aktuaalne. Samas ei saa öelda, et lennuettevõtjate kogutavad andmed ei oleks EL-i seadusandjatele juba varem huvi pakkunud. Juba 2004. aastal võeti EL-is vastu direktiiv nr 2004/82/EÜ, mis sätestab veoettevõtjate kohustuse edastada reisijaid käsitlevaid andmeid (edaspidi *API-direktiiv*).²⁷ Kõnealune direktiiv puudutab kahte liiki andmete edastamist – esiteks info reisidokumentide kohta ja teiseks info reisi kohta. Tegemist on nn reisijate eelandmetega (API – inglise keeles *Advance Passenger Information*). Märkimisväärne on ka asjaolu, et API-direktiiv peaks kohalduma veoettevõtjatele, kes korraldavad vedu õhu, mere või maismaa kaudu (artikli 2 p a). Samas käsitleb sama direktiivi preambuli punkt 1 siiski ainult lennuettevõtjaid ning just selliselt on direktiiv üle võetud ka Eesti õigusesse.²⁸ API-direktiivi arutelud ja vastuvõtmine ei põhjustanud ega toonud kaasa märkimisväärset kriitikat andmekaitse valdkonnas, kuigi seda oleks direktiivi pealkirja vaadates eeldanud. Selle põhjuseks on ilmselt asjaolu, et API-andmed on üsna piiratud ning andmete säilitamine on piiratud 24 tunniga, kui andmeid ei ole vaja edasiste toimingute või

²³ Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security, ELT L 215 / 11.08.2012, pp 5–14

²⁴ Info kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/canada/index_en.htm ja http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/australia/index_en.htm (15.05.2013)

²⁵ P. De Hert, V. Papakonstantinou. The EU PNR framework decision proposal, p 370.

²⁶ Euroopa Ühenduste Komisjon, 06.11.2007. Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. KOM (2007) 654. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0654:FIN:ET:PDF> (15.05.2013)

²⁷ Nõukogu direktiiv 2004/82/EÜ, 29.04.2004, veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid, ELT L 261/ 06.08.2004, lk 74–77.

²⁸ Riigipiiri seadus. RT I 1994, 54, 902 ... RT I, 10.07.2012, 22.

menetluste jaoks (artikli 6 lg 1). Ühtlasi kasutatakse andmeid ainult võitluseks ebaseadusliku rändega ning piirikontrolli tõhustamiseks.²⁹

2007. a PNR raamotsuse eelnõu esitamine langes ajale, kui turvalisuse tagamise idee domineeris andmekaitsereeglite üle.³⁰ Umbes samal ajal tekitas Ühendkuningriigis pahameelt tollaegse peaministri Tony Blairi kavandatud terrorismivastaste meetmete pakett, milles sisaldunud ettepanekute vastuvõtmisel oleks tugevalt sekutud isikute põhiõigustesse.³¹ Raamotsus nägi ette lennuettevõtjate kohustuse edastada PNR-andmed riiklikule üksusele ning andis riigivõimudele õiguse kasutada ja säilitada neid andmeid terrorismikuritegude või teiste raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Artikli 29 töörühm esitas eelnõu kohta arvamuse, milles nimetas raamotsuse eelnõu oluliseks sammuks Euroopa jälgimisühiskonna (inglise keeles *surveillance society*) suunas ning kutsus üles leidma õige tasakaalu ühiskonna turvalisuse tagamiseks vajalike meetmete ja eraelu puutumatuse piiramise vahel. Ettepanekut ei peetud üksnes ebaproportsionaalseks, vaid ühtlasi EIÕK-i artiklis 8 sätestatud põhiõigust rikkuvaks. Töörühm leidis, et EL-i PNR-süsteem ei tohiks viia kõigi reisijate üldise jälgimiseni.³² Sarnaseid muresid väljendasid oma arvamustes ka EL-i Põhiõiguste Amet³³ ja Euroopa andmekaitsevolinik³⁴. Hoolimata negatiivsetest hinnangutest, toimus EL-i nõukogu tasandil aktiivne arutelu EL-i PNR-süsteemi ülesehitamise kohta. Siiski ei jõudnud erinevad osapooled omavahelisele kokkuleppele enne Lissaboni lepingu jõustumist 2009. a detsembris ning eelnõu langes menetlusest välja.

Kriitika 2007. a PNR raamotsuse eelnõu suhtes ei vähendanud siiski EL-i ambitsioonikust ega liikmesriikide soovi võimaldada õiguskaitseasutustele ligipääs PNR-andmetele ning juba 2011. a veebruaris esitas Euroopa Komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv, mille eesmärk on võimaldada PNR-andmete kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamise,

²⁹ P. De Hert, V. Papakonstantinou. The EU PNR Framework Decision, p 372.

³⁰ *Ibid*, p 372.

³¹ Terrorism and Civil Liberties: Watch your Mouth. The Economist, 950/13.08.2005.

³² Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presented by the Commission on 6 November 2007. 05.12.2007, pp 2–3.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp145_en.pdf (15.05.2013)

³³ Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 28.10.2008.

Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1491-FRA-opinion-PassengerNR_EN.pdf (15.05.2013)

³⁴ Opinion of the European Data Protection Supervisor on the draft Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement Purposes, ELT C 110/ 01.05.2008, pp 1–15. Arvutivõrgus:

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-12-20_EU_PNR_EN.pdf

avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil (edaspidi ka *PNR-direktiivi eelnõu*). Eelnõu põhineb suuresti 2007. a raamotsuse eelnõul, kuigi seejuures on uue eelnõu puhul võetud arvesse mõnesid varem esitatud märkuseid. Mitmest positiivsest arengust hoolimata pälvis siiski ka uus ettepanek teatud kriitikat nii artikli 29 töörühmalt³⁵, EL-i Põhiõiguste Ametilt³⁶ kui ka Euroopa andmekaitsevolinikult³⁷. Kuigi arvamustes on märgitud mitmeid positiivseid arenguid eelnõus, eelkõige seoses isikuõiguste selgema käsitlemisega, heideti eelnõule ette eelkõige ebapiisavat põhiõiguste piiramise põhjendamist, liialt laia kohaldamisala ning kaheldavat kasutegurit. Arutelud EL-i nõukogus siiski jätkusid ning aprillis 2012. a kinnitasid siseministrid eelnõu suhtes üldise lähenemisviisi.³⁸ 2013. a lõpus lükkas Euroopa Parlamendi vastutav komisjon eelnõu tagasi ning ei ole välistatud, et ka Euroopa Parlamendi täiskogu hääletab eelnõu vastu. Seega on Euroopa Liidu PNR-süsteemi tulevik autori arvates üsna hägune, see ei takista siiski Eestit arendamast oma PNR-süsteemi.

1.3. PNR-andmete käsitus põhiõiguste kontekstis

Eespool käsitletud PNR-andmete kasutamise ajalugu näitab, et aja jooksul on PNR-andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel tekitanud mitmeid küsimusi. Peamiselt on kaheldud, kas andmete selline kasutamine on kooskõlas põhiõigustega, viidates eelkõige privaatsusõiguse (õigus andmete kaitsele) ebaproportsionaalsele riivele. Siinkohal on autori arvates vaja esiteks mõista, mida tähendab privaatsusõigus andmekaitstes ning seejärel hinnata sellise kasutamise kooskõla põhiõigustega.

Eesti Vabariigi põhiseaduses³⁹ (edaspidi ka *PS* või *põhiseadus*) ei ole sätestatud õigust andmekaitsele, kuid PS-i § 26 käsitleb igäihe õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele.

³⁵ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 10/2011 on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of passenger name record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 05.04.2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp181_en.pdf (15.05.2013)

³⁶ Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final), 14.06.2011. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1786-FRA-PNR-Opinion-2011_EN.pdf (15.05.2013)

³⁷ Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 25.03.2011. Arvutivõrgus: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-03-25_PNR_EN.pdf (15.05.2013)

³⁸ EL-i nõukogu pressiteenistus. EL-i nõukogu 3162. kohtumise pressiteade. Arvutivõrgus: http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/129870.pdf (15.05.2013)

³⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

Sarnane säte on ka Euroopa EIÕK-i artiklist 8. PS-i § 26 kommentaaris⁴⁰ on märgitud, et sätte regulatsioon on kitsam kui EIÕK-i artikli 8 kohaldamisala. EIÕK-i artikli 8 esemeline kaitseala on hõlmatud mitme erineva paragrahviiga Eesti põhiseaduses, eelkõige lisaks §-le 26 ka au ja hea nime kaitset käsitlevas §-s 18, kodu puutumatust käsitlevas §-s 33, sõnumi saladust käsitlevas §-s 43. Perekonna- ja eraelu puutumatusega kaasnevate õiguste kaitset reguleerivad ka mitmed teised põhiseaduse sätted.

Nii põhiseaduse erinevate sätete kui ka EIÕK-i artikli 8 eesmärk on kaitsta isikut riigipoolse õigustamata sekkumise eest. Seejuures nähtub PS-i § 26 sõnastusest nii isiku õigus eeldada, et riik ei sekku oma tegevusega tema perekonna- ja eraellu, kui ka riigi kohustus hoiduda sellisest sekkumisest⁴¹. Riigikohtu halduskolleegium on oma 12. juuni 2012. a otsuses nr 3-3-1-3-12⁴² märkinud, et eraelu kaitse üks oluline valdkond on ka isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatuse riive on muu hulgas ka isikuandmete kogumine, säilitamine, kasutamine ja avalikustamine. Euroopa Inimõiguste Kohus on otsuses *Amann vs Šveits* leidnud, et avaliku võimu kandja poolt isikute eraelu käsitlevate andmete kogumine ja säilitamine on oma olemuselt EIÕK-i artikli 8 mõjusfääris.⁴³

Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁴⁴ sisaldab nii õigust era- ja perekonnaelu austamisele (artikkel 7) kui ka õigust isikuandmete kaitsele (artikkel 8). Harta artikkel 8 sätestab, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele ning selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt, kindlaksmääratud eesmärkidel, asjaomase isiku nõusolekul või seaduses ettenähtud õiguslikul alusel.

Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon⁴⁵ defineerib lisaks isikuandmete terminile ka termini „andmekaitse“. Konventsiooni artikkel 1 sätestab konventsiooni eesmärgi, milleks on isiku põhiõiguste ja vabaduste, eriti aga isiku

⁴⁰ K. Jaanimägi. PS-i § 26 / 3 – Ü. Madise jt (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/> (15.05.2013)

⁴¹ K. Jaanimägi. PS § 26 / 5.1

⁴² RKHKo 3-3-1-3-12, 12.06.2012 (otsuse p 19). Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-3-12> (15.05.2013)

⁴³ EIKo 16.02.2000, 27798/95, *Amann vs Switzerland*. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58497> (15.05.2013)

⁴⁴ Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, ELT C 83/ 30.03.2010, pp 389–403

⁴⁵ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automated Processing of Personal Data, Strasbourg 28.01.1981. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm> (15.05.2013)

privaatsusõiguse tagamine. Selle eesmärgi kaudu avab konventsioon ka termini „andmekaitse“ sisu⁴⁶.

Tuleb märkida, et privaatsuse kaitse ja andmekaitse definitsioonid kattuvad, kuid praegu on kasutusse jäänud eelkõige just andmekaitse termin. Privaatsuse ehk eraelu kaitse definitsiooni andmine on äärmiselt keeruline, eelkõige termini mitmetähenduslikkuse tõttu. Privaatsuse all mõeldakse eelkõige laia spektrit erinevaid probleeme, õigusi ja kohustusi. Võib öelda, et privaatsus viitab isikut ümbritseva füüsilise ruumi puutumatusale, isiku õigusele langetada otsuseid ilma teiste isikute sekkumiseta ja isiku õigusele kontrollida teda puudutava informatsiooni liikumist ja avaldamist. Üldiselt tuleks võtta lähtealuseks seisukoht, et eraelu kaitse on oluliselt laiema, emotsionaalsema ja sümboolsema tähendusega termin.⁴⁷

Üldjuhul ei ole ükski põhiõigus absoluutne. EIÕK-is ei sisaldu üldist inimõiguste piiramist lubavat sätet, kuid erandid on märgitud konkreetse artikli juures. Konventsiooni artikkel 18 sätestab õiguste piiramise kitsendused. Põhiseaduse § 11 ütleb selgelt, et põhiõigusi võib piirata, kui see on põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise eeldus on, et piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ning ei moonuta piiratava põhiõiguse olemust. Põhiõiguste piiramise lubatavuse hindamisel on seega peamine kriteerium piirangu ja sellele vastava meetme vajalikkus.

Euroopa Inimõiguste Kohus on hinnanud vajalikkust eelkõige proportsionaalsuse põhimõttena. Kohtuasjas *Z vs Soome*⁴⁸ hindab kohus „demokraatlikus ühiskonnas vajalikkust“ meetme asjakohasuse, piisavuse ja proportsionaalsuse valguses. Eesti õigusesse tuli proportsionaalsuse põhimõtte esimest korda 1997. aastal, kui Riigikohus märkis seda kohtuasjas 3-4-1-3-97⁴⁹. Meetme proportsionaalsuse hindamisel kasutatakse kolmeastmelist proportsionaalsuse testi. Riigikohus kasutas taolist proportsionaalsuse hindamist esimest korda 2000. aastal ning peatselt kujunes sellest Eesti õiguse üldtunnustatud põhimõtte. Selle kohaselt hinnatakse proportsionaalsust kolmel alusel: meede peab olema taotletava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas (proportsionaalne kitsamas tähenduses). Proportsionaalsuse põhimõtte on üheselt kehtiv nii täitevvõimule kui seadusandjale. Tegemist on õigusriigi ühe

⁴⁶ Siinjuures soovib käesoleva töö autor märkida, et konventsiooni eestikeelsest tõlkest ei tulene definitsioon sama selgelt välja kui näiteks inglise- või prantsusekeelsest tekstist. Allikas: Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. RT II 2001, 1, 3.

⁴⁷ Bennett, C.J. *Regulating Privacy. Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*. Ithaca: Cornell University Press, 1992, p 13.

⁴⁸ EIKo 25.02.1997, 22009/93, *Z vs Finland*. Arvutivõrgus:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62593> (15.05.2013)

⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-3-97, 06.10.1997. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-3-97> (15.05.2013)

aluspõhimõttega, mille kohaselt ei tohi riik isiku õigustesse üldjuhul sekkuda ning taoline sekkumine on lubatud üksnes juhul, kui see on möödapääsmatu.⁵⁰

PNR-andmete kasutamise kontekstis on korduvalt rõhutatud võimalikku jälgimisühiskonna tekkimise ohtu ning muu hulgas on leitud, et viimase aja trendid viitavad selgelt proportsionaalsuse hindamise uuele käsitlusele õiguskaitse valdkonnas. Tänapäeva lähenemine inimõigustele püüab luua uue privaatsusekaitse kontseptsiooni, kus ohu tõrjumine ja ennetamine ei ole enam vaadeldav üksikjuhtumina, vaid tegemist on pidevalt vältava tegevusega. Terrorismist ja kuritegevusest johtuv oht on pidev ja kestev, mis justkui õigustaks oluliselt tugevama ja ulatuslikuma sekkumise eraisiku privaatsusesse.⁵¹ Euroopa Inimõiguste Kohus märkis kohtuasjas Nolan ja K vs Venemaa⁵², et seadusliku aluse ja õigusriigi põhimõtted on demokraatlikus ühiskonnas kohased ka siis, kui tegemist on riigi sisejulgeoleku küsimustega.

Kuigi käesolevas töös keskendub autor eelkõige PNR-andmete kasutamise käsitlusele andmekaitse kontekstis, tuleb märkida, et lisaks ulatuslikule sekkumisele eraisikute privaatsusesse tekitab PNR-andmete kasutamine õiguskaitse asutuste poolt ka EIÕK-i artikli 14 ja protokolli nr 12 rikkumise ohtu.⁵³ Nimelt on üks PNR-andmete kasutamise eesmärk ka isikute profileerimine ja seeläbi potentsiaalselt ohtlike isikute väljaselgitamine ning vajaduse korral neile reageerimine. Kuigi profileerimine kui selline on lubatud meede, võib see teatud juhtudel tuua kaasa mittediskrimineerimise põhimõtte rikkumise. Euroopa Põhiõiguste Amet on oma arvamuses 2007. a PNR-raamotsuse eelnõu kohta märkinud, et teatud stereotüüpidel põhinevad eeldused võivad kaasa tuua keelatud diskrimineerimise. Eelkõige on siinkohal asjakohased eeldused, mille kohaselt on teatud rassi-, rahvusliku, etnilise või usulise kuuluvuse, intellektuaalse arengu või vaimse puudega isikute puhul suurem risk teatud liiki kuritegude sooritamiseks.⁵⁴ Profileerimise käsitlus õiguskaitse vaatevinklist ja selle kooskõla põhiõigustega on tänapäeva ühiskonnas väga aktuaalne ning väärib eraldiseisva analüüsi läbiviimist.

⁵⁰ M. Ernits. PS § 11/3.

⁵¹ N. Georgios, Biometrics, e-identity and the balance between security and privacy: A case of study of Passenger Name Record (PNR) system. - US-China Law Review 2010/7, p 51.

⁵² EIKo 12.02.2009,2512/04, Nolan and K vs Russia. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91302> (15.05.2013)

⁵³ E. Brouwer. The EU Passenger Name Record (PNR) System and Human Rights: Transferring Passenger Data or Passenger Freedom? - CEPS Working Documents, Justice and Home Affairs. Arvutivõrgus: <http://ceps.eu/book/eu-passenger-name-record-pnr-system-and-human-rights-transferring-passenger-data-or-passenger-f> (15.05.2013)

⁵⁴ Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the use of PNR, 28.10.2008.

PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamise lubatavuse hindamisel tuleb eelkõige viia läbi proportsionaalsustest. Autor annab hinnangu meetme proportsionaalsusele järgmises peatükis, kus käsitletakse PNR-andmete kasutamise reguleerimist Eesti õiguskorras.

1.4. PNR-andmete käsitus andmekaitseõiguse kontekstis

PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamine tekitab küsitavusi põhiõiguste vaatevinklist just seetõttu, et PNR-andmete puhul on tegemist isikuandmetega, sealhulgas võib broneeringuinfo sisaldada teatud juhtudel ka delikaatseid isikuandmeid.

Isikuandmete termini sisu avab Eesti õiguskorras isikuandmete kaitse seadus, mille § 4 lg 1 sätestab, et isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Isikuandmete kaitse seaduses esitatud definitsioon on oma sisult üle võetud EL-i õigusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisiku kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta reguleerib üldaktina isikuandmete kaitset EL-is⁵⁵. Andmekaitse direktiivi artikli 2 punkt a annab järgmise isikuandmete definitsiooni: „isikuandmed on igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku (edaspidi "andmesubjekt") kohta. Tuvastatav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige isikukoodi põhjal või ühe või mitme tema füüsilisele, füsioloogilisele, vaimsele, majanduslikule, kultuurilisele või sotsiaalsele identitsusele omase joone põhjal.“

Nagu juba eespool märgitud, reguleerib andmekaitset Euroopa Liidus üldõigusaktina 1995. a vastu võetud andmekaitse direktiiv nr 95/46/EÜ. Direktiivi sätted kohalduvad artikli 3 lõike 1 kohaselt isikuandmete täielikult või osaliselt automatiseeritud töötlemisele ning isikuandmete automatiseerimata töötlemisele, kui sellised andmed kuuluvad kataloogi või neid soovitakse hiljem kataloogi kanda. Direktiivi artikli 3 lg 2 näeb ette kaks erandit, millistel juhtudel direktiivi sätteid ei kohaldata. Direktiivi kohaldamisalast on esiteks välistatud eraisiku poolt andmete töötlemine kodustel või isiklikel eesmärkidel. Teiseks ei kohaldu direktiivi sätted olukordadele, kus andmeid töödeldakse valdkondades, mis jäävad väljapoole Euroopa Liidu pädevust, sealhulgas kuulub selle erandi alla ka töötlemine õiguskaitse eesmärkidel. Nimetatud erandit käsitletakse pikemalt allpool.

⁵⁵ Direktiivi kohaldamisala on siiski piiratud ühenduse õigusega, st direktiiv ei kohaldu valdkondadele, milles EL-il ei ole pädevust, sealhulgas avaliku korra kaitse ning riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas seotud töötlemiste suhtes (direktiivi artikli 3 lg 2).

PNR-andmete puhul on tegemist isikuandmetega ning seega leiab aset isikuandmete töötlemine (vastab andmekaitsedirektiivi materiaalsele kohaldamisalale, direktiivi artikli 3 lg 1), lennuettevõtja on töötlemisprotsessis vastutav töötleja (isikuline kohaldamisala, direktiivi artikli 2 p d) ning töötlemine leiab aset Euroopa Liidus (territoriaalne kohaldamisala, direktiivi artikli 4 lõike 1 p a).⁵⁶ Hinnates lennuettevõtja poolt broneeringuinfo töötlemist on üsna ilmne, et see kuulub andmekaitsedirektiivi kohaldamisalasse.

Seega ei ole kahtlust, et PNR-andmeid töötlevale lennuettevõtjale kohalduvad andmekaitsedirektiivi nõuded. Mõistagi ei kohaldu direktiivi sätteid otse, vaid ettevõtja asukohariigi õigusaktide kaudu, mis peaks olema vastavuses andmekaitsedirektiiviga ning sisaldama samu põhimõtteid. Mõnevõrra keerulisem on vastata küsimusele, milline reeglistik kohaldub PNR-andmete kasutamisele õiguskaitse eesmärkidel.

Andmekaitsedirektiivi artikli 3 lg 2 sätestab erandina, et direktiivi nõuded ei kohaldu isikuandmete töötlemisele, mis leiab aset sellise tegevuse käigus, mis jääb väljapoole ühenduse õigust, näiteks Euroopa Liidu lepingu V ja VI jaotises osutatud tegevused, ja igal juhul sellise töötlemise suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku ja riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas. Kuna PNR-andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel tähendab sisuliselt andmete kasutamist avaliku korra tagamiseks ja kriminaalmenetluse läbiviimiseks, ei kohaldu sellisele andmetöötlusele andmekaitsedirektiivi sätteid.

Andmekaitsedirektiiv ei ole siiski ainus õigusakt, mis reguleerib isikuandmete kaitse valdkonda Euroopa Liidus ning seeläbi ka EL-i liikmesriikides. 2005. aastal esitas Euroopa Komisjon nõukogu raamotsuse eelnõu, mille eesmärk oli reguleerida andmekaitset endise nn kolmanda samba valdkonnas ehk politsei- ja õigusalase koostöö raames. Esialgu esitatud ettepanek oli piisavalt ambitsioonikas. Eelnõu koostamisel lähtus komisjon peamiselt andmekaitsedirektiivi põhimõtetest ja sätetest ning raamotsus oli kavandatud kohalduma nii riigisisest toimuvale andmetöötlusele kui ka piiriülesele andmevahetusele.⁵⁷ Arvestades, et politsei- ja õigusalase koostöö valdkond oli eristaatuses ning valdkonna õigusaktide vastuvõtmiseks oli vaja saavutada ühehäälsus, liikusid eelnõu arutelud küllaltki aeglaselt. Pärast mitmeid muudatusi, ümberkirjutamisi ning pikki vaidlusi jõudis nõukogu raamotsuse

⁵⁶ M. V. Pérez Asinari, Y. Poulet. The airline passenger data disclosure, p 103.

⁵⁷ P. De Hert, V. Papakonstantinou. The data protection framework decision of 27 November 2008 regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for. – Computer Law and Security Review. 2009/25, pp 406–407.

vastuvõtmiseni 2008. a lõpus.⁵⁸ Selleks ajaks oli ettepanek oluliselt muutunud ning muu hulgas jäi raamotsuse kohaldamisalast välja riigisisene andmetöötlus õiguskaitseasutuste poolt. Raamotsuse nr 2008/977/JSK (edaspidi *andmekaitse raamotsus*) artikli 1 lõike 2 kohaselt kohaldub raamotsus üksnes piiriülesele andmetöötlusele liikmesriikide vahel.⁵⁹

PNR-andmete kasutamise valguses on EL-i andmekaitse reeglite kohaldamine üsna problemaatiline. Esiteks on ebaselge, millised reeglid kohalduvad lennuettevõtja poolt andmete edastamisele õiguskaitseasutustele. Andmekaitse direktiivi reguleerimisulatus on suunatud eelkõige siseturu tõhusale toimimisele ning nagu eespool märgitud, on õiguskaitsega seotud valdkond direktiivi kohaldamisalast väljas. Kuigi lennuettevõtjate põhitegevus toimub siseturu kontekstis, ei laiene see autori hinnangul siiski olukordadele, kus lennuettevõtjad edastavad infot avalik-õigusliku kohustuse raames sellise info hilisemaks kasutamiseks õiguskaitse eesmärkidel. Kuna andmete edastamise eesmärk ei ole seotud ei siseturu toimimise ega lennuettevõtja põhitegevusega, on autori hinnangul andmekaitse direktiivi kohaldumine PNR-direktiivi eelnõule välistatud. 2004. aastal analüüsisid M. V. Pérez Asinari ja Y. Pouillet esimest EL-i – USA PNR-andmete vahetamise lepingu õiguslikku raamistikku, eelkõige isikuandmete kolmandatele riikidele edastamise seisukohalt, ning leidsid, et andmekaitse direktiivi sätted eelduslikult siiski kohalduvad kõnealusele lepingule.⁶⁰ Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis (edaspidi *komisjoni mõjuanalüüs*) on PNR-direktiivi eelnõu juurde siiski märgitud, et andmekaitse direktiiv ettepanekule ei kohaldu.⁶¹

Andmekaitse raamotsuse sätete kohaldumine PNR-direktiivi eelnõule on tulenevalt raamotsuse territoriaalsest kohaldamisalast piiratud üksnes nende olukordadega, kus PNR-andmeid vahetatakse liikmesriikide vahel. Seega on kehtiva EL-i õigustikuga katmata PNR-andmete liikmesriikidesisene töötlemine.⁶² PNR-direktiivi eelnõus on otsustatud lahendada märgitud probleem *ad hoc* andmekaitse reeglitega, st lisades kohaseid sätteid otse direktiivi ettepanekusse. Artikli 29 töörühm leidis direktiivi ettepanekut käsitlevas arvamuses, et pakutud andmekaitse reeglid ei ole piisavad ega taga vajalikku kaitse taset.⁶³ Sisuliselt näeb eelnõu artikkel 11 ette liikmesriikide kohustuse tagada andmekaitse raamotsuse sätete

⁵⁸ *ibid*, pp 407–408.

⁵⁹ Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27.11.2008, kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. ELT L 350 / 30.12.2008, lk 60–71.

⁶⁰ M. V. Pérez Asinari, Y. Pouillet. The airline passenger data disclosure, p 104.

⁶¹ European Commission, 02.02.2011. Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. SEC (2011) 132, p 19. Arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0132_en.pdf (15.05.2013)

⁶² *Ibid*, p 19.

⁶³ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 10/2011, 05.04.2011, p 7.

kohaldumine PNR-andmete kasutamisel. Sisuliselt laiendavad artikli 11 lõiked 1 ja 2 raamotsuse kohaldamisala ka riigisisesele andmetöötlusele, kui see leiab aset PNR-andmete kasutamise valdkonnas.

Arvestades PNR-direktiivi eelnõule kohalduvate andmekaitsereeglite rõhkust ning valdkonna tundlikkust, võib sobiva lahenduse leidmine riigisisesel tasandil kujuneda üheks suuremaks komistuskiviks õigusregulatsiooni väljatöötamisel.

2. LENNUREISIJATE BRONEERINGUINFO KASUTAMISE REGULEERIMINE EESTIS

2.1. Reguleerimise vajadus

Vastavalt Siseministeeriumi väljatöötamiskavatsuses märgitule ning Vabariigi Valitsuse 17.03.2011 istungil kinnitatud seisukohtadele⁶⁴ PNR-direktiivi eelnõu kohta toetab Eesti üldiselt direktiivi eelnõu põhimõtteid ja eesmäärke.

Arvestades, et PNR-andmed on isikuandmeid, mida soovitakse kasutada algupärasest kogumise eesmärgist erineval eesmärgil, on õiguslikust vaatevinklist suurimaks väljakutseks kohaste andmekaitsereeglite kehtestamine. PNR-andmete õigusliku regulatsiooni puhul on eelkõige oluline määrata kindlaks valdkond, kuhu kõnealuste andmete töötlemine kuulub. Valdkonnast olenevalt võivad andmetöötlusele kohalduda erinevad reeglid ning standardid. PNR-andmete esmane töötleja on lennuettevõtja, kes kogub andmed reisija käest lepingulises suhtes. Andmed on lennuettevõtjale vajalikud broneerimistoimingute tegemiseks. Praeguseks tuleneb lennuettevõtjate kohustus edastada PNR-andmed pädevatele asutustele üksnes Euroopa Liidu kahepoolsetest PNR-andmete edastamise lepingutest. Euroopa Liidus PNR-andmeid praegu üldjuhul veel ei töödelda (mõnes riigis, nt Ühendkuningriigis, on õiguskaitseasutustel siiski juba praegu olemas võimalus kasutada PNR-andmeid õiguskaitse eesmärkidel), kuna puudub õiguslik alus andmete lennuettevõtja käest saamiseks ning lennuettevõtjal puudub üldjuhul kohustus sellised andmed edastada. Erandiks võib siinkohal olla kriminaalmenetluses teabe kogumine, mida käsitletakse allpool.

Käesolevas töös ei analüüsi autor PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamise kasutegurit. Kuigi PNR-andmete kasutamise tulemuslikkust ja tõhusust on mitmeid kordi kahtluse alla seatud, lähtub autor eeldusest, et kuna liikmesriigid ning ka Eesti olid PNR-direktiivi ettepaneku osas positiivselt meelestatud, on vastavat teemat riigisisel tasandil juba käsitletud ning jõutud seisukohale, et PNR-andmete kasutuselevõtt oleks

⁶⁴ Vabariigi Valitsuse 17.03.2011 istungi protokoll, p 17.1.

õiguskaitseasutustele kasulik. Siinkohal toetub autor eelkõige Euroopa Komisjoni läbiviidud mõjuanalüüsile PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamise kohta.⁶⁵

Lähtudes sellest, et Eesti on väljendanud poliitilist soovi ja valmisolekut võimaldada PNR-andmete kasutamist õiguskaitse eesmärkidel tuleb hinnata, kuidas oleks võimalik saavutada seatud eesmärki kooskõlas põhiseaduses sätestatud kitsendustega ning arvestades kehtivat õiguskorda. Alljärgnevalt käsitleb autor PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamiseks vajalikke eelduseid Eesti õiguses ning teeb ettepanekuid õigusliku regulatsiooni muutmiseks. Võimalikud seaduseelnõu sõnastusettepanekud käesolevas töös käsitletud küsimustes on esitatud käesoleva töö lisas 2.

2.2. Põhiõigustesse sekkumise õigustatus

Eespool on käsitletud tingimusi, mille puhul on lubatud riigi sekkumine üksikisiku põhiõigustesse. Mõõdukuse hindamisel tuleb autori arvates eelkõige hinnata, millistel juhtudel oleks PNR-andmete kasutamine lubatud ning milliste õiguste kaitsele oleks meede suunatud. N. Georgios on leidnud, et PNR-andmete kasutamise proportsionaalsuse hindamisel on määrava tähtsusega eelkõige andmete säilitamise kestus (seega töötlemise võimalikkus) ning süütegude, mille puhul on PNR-andmete kasutamine lubatud, ringi piiratus.⁶⁶

PNR-direktiivi eelnõu artikli 4 lg 2 näeb ette kolm peamist PNR-andmete kasutamise eesmärki:

- 1) reisijate hindamine enne nende graafikujärgset saabumist liikmesriiki või väljumist liikmesriigist, et tuvastada isikud, keda pädevad asutused peaksid täpsemalt uurima nende isikute võimaliku seotuse tõttu terroriaktide või raskete kuritegudega;
- 2) PNR-andmete töötlemine pädevate asutuste põhjendatud taotlusel terroriaktide või raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning seejärel töötlemistulemuste edastamine pädevatele asutustele;
- 3) broneeringuinfo analüüsimine eesmärgiga ajakohastada reisijate ohtlikkuse hindamise kriteeriume.

⁶⁵ European Commission Staff Working Document SEC (2011) 132.

⁶⁶ N. Georgios. *Op cit*, p 50.

PNR-direktiivi eelnõu seab PNR-andmete kasutamisele oluliselt rangemad piirid kui varasem PNR-raamotsuse eelnõu. Raamotsuse eelnõu puhul oli andmete kasutamine lubatud terroriaktide ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses (art 1), seejuures oli organiseeritud kuritegevuse definitsioon jäetud küllaltki lahtiseks ning andis liikmesriikidele väga suure paindlikkuse (artikli 2 p i). Raamotsuse eelnõu kritiseerimisel toodi välja, et andmete kasutamise ulatus ei ole piisavalt selgelt piiritletud ning vajab täpsustamist.⁶⁷

Põhiseaduse § 13 sätestab igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele, põhiseaduse preambul aga viitab sisemise rahu kaitsele. Sellest tulenevalt on riigil ülesanne kaitsta sisemist korda.⁶⁸ Sisemise korra tagamise alla kuuluvad kahtlemata ka kuritegude ennetamine ja menetlemine ning selleks vajaliku teabe töötlemine. Riigikohtu üldkogu on oma 16.05.2008 otsuses nr 3-1-1-86-07 leidnud, et süüteomenetlused (sh kriminaalmenetlus) on riigi tuumikfunktsiooni osised.⁶⁹ Riigi kohustus tagada õigused ja vabadused tuleneb ka PS-i §-st 14. Kuna kuritegevuse tulemusena seatakse ohtu erinevad üksikisikute õigused või riivatakse neid (näiteks vargus kahjustab isiku õigust omandile, tapmine õigust elule jne), on põhiseadusest tulenevalt riigil kohustus võtta tarvitusele meetmed selliste riivate takistamiseks.

Vaadates Eesti kehtivat õigussüsteemi, võib väita, et kuritegude uurimine ja nende eest vastutuse võtmine moodustavad osa kriminaalõigusest ning vastavad tegevused on reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus⁷⁰ (edaspidi ka *KrMS*). Siinkohal tuleb märkida, et kuritegude uurimine kuulub selgelt kohtueelse menetluse etappi ning KrMS-i § 211 lg 1 sätestab, et kohtueelse menetluse eesmärk on koguda tõendusteavet ja luua kohtumenetluseks muud tingimused. Kuritegude eest vastutusele võtmine on aga mõnevõrra laiem, sest võib hõlmata nii prokuratuuri tegevust kohtueelses menetluses kui ka kohtumenetlust. Direktiivi ingliskeelses testis kasutatakse terminit *prosecution* ning prantsuse keeles *les poursuites*. Käesoleva töö autor leiab, et väljend „kuritegude eest vastutusele võtmine“ PNR-direktiivi kontekstis tähendab nii kohtueelset kui kohtumenetlust kuni kohtuotsuse jõustumiseni, seega seni, kuni kriminaalmenetluses on võimalik tõendeid koguda (KrMS-i § 211 lg 1 ja § 297 lg 1).

Kuritegude avastamine kuulub samuti kriminaalmenetluse valdkonda, kuid seejuures on äärmiselt oluline defineerida, mida mõeldakse kuritegude avastamise (inglise keeles *detection*,

⁶⁷ N. Georgios. *Op cit*, p 50.

⁶⁸ R. Narits, H. Schneider. PS-i preambul / 14.

⁶⁹ RKÜKo 3-1-1-86-07, 16.05.2008.

⁷⁰ Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 15.05.2013, 5.

prantsuse keeles *détection*) all. Nimelt võib kuritegude avastamine viidata nii kuriteost teadasaamisele (n-ö avastamine, et kuritegu on toime pandud) kui ka kuriteo lõplikule lahendamisele (n-ö avastatud kuritegu kui lahendatud juhtum). *Encyclopaedia Britannica* annab definitsiooni, mille kohaselt koosneb kuriteo avastamine kolmest faasist: kuriteo toimepanemisest teadasaamine, kahtlusaluse identifitseerimine ja piisavate asitõendite kogumine asja kohtusse saatmiseks.⁷¹ Sõltumata sellest, millist tähendust soovis terminile anda direktiivi väljatöötaja, leiab käesoleva töö autor, et see kuulub kriminaalmenetluse valdkonda (nt KrMS-i 193 lg 1 ja § 194).

Kuritegude ennetamine kehtiva õiguse järgi kriminaalmenetlusõiguse alla ei kuulu, kuigi ka sellele terminile on võimalik anda nii kitsam kui laiem tähendus. Laiemas mõttes võib kuriteoennetust defineerida kui „püüet kõrvaldada või vähendada kuritegevuse põhjused ja soodustegurid, vähendada võimalusi kuritegelikuks käitumiseks, hoida ära või raskendada kuritegude toimepanemist riiklike institutsioonide, kohalike omavalitsuste ning elanikkonna koostöös.“⁷² Kitsamas mõttes on kuriteo ennetamise definitsioon tuletatav politsei ja piirivalve seaduse⁷³ (edaspidi ka *PPVS*) 7³ lõikest 5, mille kohaselt on ohu ennetamine teabe kogumine, vahetamine ja analüüs ning toimingute kavandamine ja elluviimine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Arvestades PNR-direktiivi eelnõu sisu ja konteksti, on autor seisukohal, et regulatsiooni analüüsimisel peaks kuritegude ennetamist käsitlema just selle kitsamas kontekstis vastavalt *PPVS*-is sätestatud definitsioonile. Kuritegude ennetamine kuulub korrakaitseõiguse valdkonda.⁷⁴

Asjakohaste andmete kogumine ning analüüs on ohu ennetamiseks vajalikud toimingud, mis aitavad välja selgitada avalikku korda tulevikus ähvardavada võivat ohtu ning võtta tarvitusele meetmed sellise ohu ärahoidmiseks. Politseil on õigus teavet analüüsida vastavalt *PPVS*-i § 3 lõike 1 punktile 1, mis sätestab politsei ülesandena avalikku korda ähvardava ohu ennetamise, väljaselgitamise, tõrjumise ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamise. Lisaks sellele on teabe analüüsimise õigus ka kaitsepolitseiametil vastavalt julgeolekuasutuste seaduse⁷⁵ (edaspidi

⁷¹ Encyclopaedia Britannica Online Academic Edition. Kajastatud alajaotuses „crime“. Encyclopaedia Britannica Inc., 2013. Arvutivõrgus: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/142953/crime> (15.05.2013)

⁷² Justiitsministeeriumi hallatav veebileht. Arvutivõrgus: www.kuriteoennetus.ee (15.05.2013)

⁷³ Politsei ja piirivalve seadus. RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 26.03.2013, 12.

⁷⁴ Vastav tegevus oleks tulevikus sätestatud veel jõustumata korrakaitseseaduses (RT I, 22.03.2011, 4). Korrakaitseseaduse jõustumise edasilükkumine tõttu sisaldub ohu ennetamist käsitlev regulatsioon praegu *PPVS*-is.

⁷⁵ Julgeolekuasutuste seadus. RT I 2001, 7, 17 ... RT I, 26.03.2013, 15.

JAS) §-le 6 (PNR-andmete töötlemise kontekstis on asjakohased eelkõige JAS-i § 6 p-d 2¹, 2² ning 3).

PNR-direktiivi eelnõu kohaselt on PNR-andmeid lubatud kasutada üksnes terrori- ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Seejuures on lisaks märgitud, et PNR-andmete kasutamine on lubatud ainult selliste raskete kuritegude puhul, mille eest on riigisiseses õiguses ette nähtud vähemalt kolmeaastane vanglakaristus. Autor annab ülevaate võimalikest Eesti karistusseadustiku kuriteokoosseisudest, mis võiksid olla PNR-direktiivi artikli 2 punkti i kohaselt käsitletavad raskete kuritegudena, käesoleva töö lisas 3.

Autor leiab, et direktiivi eelnõus sätestatud piirang on PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamise valguses proportsionaalne. Tegemist on selgelt selliste juhtumitega, mille puhul isikuõiguste riive on ulatuslik ning seega on õigustatud ka riigi intensiivsem sekkumine nende õiguste kaitseks. Siiski tuleb märkida, et õiguskindluse põhimõtte seisukohalt on oluline defineerida seadusandlikul tasandil selgelt olukorrad, mille puhul on PNR-andmete kasutamine lubatav. Seejuures peab seadusandjaotsustama, kas kõikide kriteeriumidele vastavate süütegude puhul oleks PNR-andmete kasutamise lubamine asjakohane või tuleks teha täiendavaid kitsendusi (näiteks hinnates, kas konkreetse kuriteokoosseisu puhul oleks PNR-andmete kasutamine üldiselt vajalik). Autori hinnangul võib üldine regulatsioon tuua kaasa õiguslikku ebakindlust ja erinevat kohaldamispraktikat. Tagamaks õigusselgust ja -kindlust on vaja seaduse tasandil loetleda süüteod, mille puhul on PNR-andmete kasutamine lubatud (vt ka alapeatükki 2.3.4.).

2.3. Vastavus andmekaitsepõhimõtetele

IKS-i § 6 loetleb andmetöötlemise aluspõhimõtted. Need on: töötlemise seaduslikkus, eesmärgipärasus, minimaalsus, kasutuse piiratus, individuaalne osalus ning andmete kvaliteedi ja turvalisuse põhimõte. Leidmaks õigusliku regulatsiooni jaoks sobilikud lahendused peab hindaja ja tagama, et PNR-andmete töötlemine vastaks nimetatud põhimõtetele.

2.3.1. Seaduslikkuse põhimõte

Eelkõige tuleb seaduse tasandil selgelt sõnastada lennuettevõtjate kohustus edastada PNR-andmed õiguskaitseasutustele. Autori hinnangul peaks vastav regulatsioon olema lennundusseaduses, kuna just see õigusakt reguleerib lennuettevõtjate tegevust. Lennundusseaduses peavad sisalduma selged ja konkreetsed juhised lennuettevõtjatele selle kohta, kuidas ja mis tingimustel peab andmed edastama, samuti tuleb sätestada andmete edastamise tähtsust. Andmete edastamise täpsema korra ja edastamise meetodi kirjelduse sätestamine võiks autori hinnangul olla seaduse tasandil delegeeritud vastava valdkonna ministrile.

Samuti leiab autor, et seaduslikkuse põhimõtte tagamise seisukohalt on oluline määrata kindlaks asutus, kellel on õigus lennuettevõtjalt PNR-andmeid saada ja neid andmeid töödelda. PNR-direktiivi eelnõust tulenevalt tuleb määrata kindlaks PNR-andmete töötlemise keskasutus. Autori hinnangul peab keskasutuse määramine olema selgelt sõnastatud seaduses. Tagamaks töötlemise seaduslikkuse peavad seaduse tasandil olema selgelt reguleeritud ka andmete saamise ja töötlemise õigust omavate asutuste õigused ja kohustused andmete käitlemisel. Seega tuleb valdkondlikes eriseadustes näha ette PNR-andmete töötlemise pädevust omavate asutuste õigused ja kohustused andmete töötlemisel.

2.3.2. Andmete turvalisuse ja kvaliteedi põhimõte

Andmete turvalisuse põhimõtte seondub turvameetmete rakendamisega kaitsmaks andmeid tahtmatu või volitamatu töötlemise, avalikuks tuleku ja hävimise eest. Tagamaks selle põhimõtte rakendamise peab nii lennundusseaduses kui ka valdkondlikes õigusaktides, sh selge volituse alusel ka alamaktides, nägema ette asutuste kohustuse võtta tarvitusele kohased nii organisatsioonilised, füüsilised kui ka infotehnoloogilised meetmed andmete turvalisuse tagamiseks. Vastav kohustus tuleneb IKS-i §-st 25 ning arvestades PNR-andmete iseloomu on vaja tagada andmete tõhus turvalisus.

Andmete kvaliteedi eest peaksid autori hinnangul vastutama eelkõige lennuettevõtjad. Õiguskaitseasutused saavad juba olemasolevaid andmeid, mistõttu ei ole neil võimalik kontrollida, kas edastatavad andmed on õiged. Teisisõnu ei saa õiguskaitseasutus kuidagi

vastutada selle eest, et lennuettevõtja edastatavad andmed on korrektsed, näiteks et isiku perekonnanimi on kirjutatud õigesti.

2.3.3. Individuaalse osaluse põhimõte

Individuaalse osaluse põhimõte tähendab isiku informeerimist tema kohta kogutavatest andmetest. Samuti tuleb isikule võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele ja tal peab olema võimalus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist. PNR-direktiivi eelnõu artikli 11 lg 1 viitab andmekaitse raamotsuse artiklitele 17 - 20 ning sätestab seega isiku õiguse andmetega tutvuda; õiguse andmeid parandada, kustutada või blokeerida; õiguse hüvitisele ning õiguse andmekaitsevahenditele. Eesti õigusesse on vastavad sätted üle võetud isikuandmete kaitse seadusega.⁷⁶

PNR-direktiivi eelnõu artikli 11 lg 5 näeb ette lennuettevõtjate, reisibüroode või teiste lennupiletite müüjate kohustuse informeerida lennureisijaid piletite ostmise hetkel asjaolust, et andmed edastatakse broneeringuinfo üksusele. Ühtlasi tuleb isikut teavitada PNR-andmete töötlemise eesmärkidest, andmete säilitamise tähtajast, andmete võimalikust kasutamisest kuritegude või terroriaktide ennetamiseks ja kriminaalmenetluses, võimalikust andmete vahetamisest välisriikidega ning samuti isikute õigustest andmekaitsevaldkonnas. Autori hinnangul on positiivne, et reisijaid teavitatakse broneeringuinfo edastamisest õiguskaitseasutustele. See välistab PNR-andmete salajase töötlemise õiguskaitse eesmärkidel, sest isikuid on enne kõigist vastavatest asjaoludest informeeritud.

Praktikas võib isiku informeerimine osutada keeruliseks eelkõige lennupiletite ostmisel erinevate rahvusvaheliste broneerimissüsteemide kaudu (näiteks Expedia.com). Olukorras, kus isik soetab lennupiletid otse Eestis tegutsevalt lennuettevõtjalt või turismikorraldajalt, on informeerimiskohustuse teostamine küllaltki lihtne. Eelkõige eeldab see nii lennuettevõtja kui turismikorraldaja kohustust isikuid informeerida. Selleks tuleb kõnealune kohustus näha ette nii lennundusseaduses kui ka turismiseaduses. Seejuures on autori hinnangul väga oluline näha õigusaktides ette selged reeglid selle kohta, kuidas peaks informeerimine toimuma. Arvestades edastatavate andmete tundlikkust, oleks otstarbekas, et informeerimiskohustuse

⁷⁶ European Commission, 25.01.2012. Commission Staff Working Document. Annex Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Economic and Social Committee and the Committee of the Regions based on Article 29 (2) of the Council Framework Decision of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, SEC(2012)75. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_75_en.pdf (15.05.2015)

täitmist oleks võimalik tagantjärele kontrollida. See eeldab aga, et isik kinnitab temale informatsiooni edastamist taasesitamist võimaldaval viisil, vähemalt kinnitades informatsiooniga tutvumist. Märkimisväärselt keerulisem on reguleerida ja praktikas ka jõustada rahvusvaheliste broneeringusaitide kohustust teavitada isikuid nende andmete edastamisest õiguskaitseasutustele. Tänapäeval on võimalik osta lennupiletid ka näiteks Aafrikas asuva broneeringulehe kaudu ning sellisel juhul on äärmiselt küsitav, kuidas peaks isikut informeerima. Ühe võimalusena võiks kõne alla tulla informatsiooni edastamine pärast lennupileti ostmist, kuid esiteks oleks selline regulatsioon vastuolus informatsiooni edastamise eesmärgiga, sest piiraks isiku õigust loobuda pileti ostmisest, kui isik ei soovi oma andmete edastamist õiguskaitseasutusele. Teiseks näeb ka PNR-direktiivi eelnõu artikli 11 lg 5 ette, et isikut peab informeerima nii broneeringu tegemisel kui ka hiljem pileтите ostmisel. Samuti eeldaks see Eesti (või Euroopa Liidu) õiguse ekstraterritoriaalset kehtivust, õigusnormi piiriülese jõustamine on aga seadusandja jaoks keeruline. Kokkuvõttes leiab autor, et sellise nõude jõustamine võib kohati osutuda vaid sõnaliseks, sest puuduksid reaalsed rakendusmeetmed kohustuse täitmiseks sundimiseks. Eestis oleks ettenähtud sanktsioonide kohaldamine välismaiste, sageli ka Euroopa Liidu-väliste ettevõtete puhul väga küsitav, ressursimahukas ning ei viiks soovitud tulemuse saavutamiseni.

Isiku õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega on sätestatud raamotsuse artiklis 17 ning sellele vastab isikuandmete kaitse seaduse § 19. Seejuures on oluline märkida, et nii raamotsuse artikli 18 lg 2 kui ka IKS-i § 20 lõike 1 p-d 3 ja 4 lubavad piirata isiku õigust andmetega tutvuda, kui see võib takistada kuriteo tõkestamist või kurjategija tabamist või raskendada kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamist. Autori hinnangul on kaheldav, kui teostatav on IKS-i §-s 19 sätestatud õiguse teostamine PNR-andmete töötlemise puhul, arvestades andmete töötlemise eesmärki. Siiski leiab autor, et õiguskaitseasutus peaks isikul võimaldama IKS-i § 19 kohaselt andmetega tutvuda, kui konkreetsete andmete töötlemine ei ole seotud ühegi konkreetse menetlusega, mida andmete väljastamine võiks kahjustada. Kuna tulenevalt lennuettevõtjapoolsest informeerimisest oleks isik igal juhul teadlik sellest, et tema broneeringuinfo on edastatud õiguskaitseasutustele, oleks isikule andmetega tutvumisõiguse keelamine ilma mõjuvate asjaoludeta põhjendamatu ning ebaseaduslik. Õigus nõuda andmete kustutamist oleks PNR-andmete kontekstis asjakohane üksnes pärast sätestatud viieaastase säilitamisperioodi lõppu, kuna varasem andmete kustutamine oleks vastuolus seadusega. Kaheldav on ka andmete parandamise õiguse teostamine, sest õiguskaitseasutustele edastab andmed lennuettevõtja ning seega puudub õiguskaitseasutusel tulevikus võimalus hinnata, kas edastatud andmed on korrektsed. Andmete korrektsust ei saaks ilmselt kontrollida ka hiljem,

sest see võiks viia teadliku andmete moonutamiseni isiku poolt. Kuna PNR-andmeid kasutatakse lennunduses ning sektori turvanõuded eeldavad reeglina andmete kontrolli vähemalt reisija pardaleminekul, jääb isiku õigus nõuda andmete parandamist PNR-andmete kontekstis eelkõige deklaratiivseks sätteks, mis ei oleks praktikas üldjuhul kasutatav.

2.3.4. Eesmärgipärasus ja kasutuse piiramine

Isikuandmete töötlemise eesmärgipärasus on samuti üks andmekaitseõiguse aluspõhimõtteid, mistõttu on isikuandmete töötlemisel alati oluline määrata selgelt kindlaks isikuandmete kasutamise lubatavuse ulatus. Kui hinnates kooskõla põhiseadusega keskendus autor meetme kui sellise kasutamise eesmärgile, siis andmekaitsevaldkonna seisukohalt tuleb küsimust käsitleda kitsamalt. Varem leidis autor, et laiemad PNR-andmete kasutamise eesmärgid on küllaltki selgelt piiritletud, kuid eesmärgipärasuse põhimõtte järgimise tagamiseks peab kindlasti olema selgelt reguleeritud, millistel konkreetsetel juhtudel on pädevatel asutustel õigus PNR-andmeid õiguskaitse eesmärkidel kasutada.

PNR-direktiivi eelnõu artiklis 2 on esitatud erinevate direktiivis kasutatavate terminite definitsioonid. Seejuures annab sama artikli punkt h terroriakti definitsiooni. Eelnõu kohaselt tuleks terroriakti all mõista nõukogu raamotsuse nr 2002/475/JSK⁷⁷ artiklites 1–4 loetletud süütegusid liikmesriigi õigusaktide kontekstis. Eesti õiguses on raamotsuses nimetatud tegevused kriminaliseeritud karistusseadustiku⁷⁸ (edaspidi ka *KaS*) §-s 237 (terrorikuritegu). Täiendavad süüteod, näiteks terrorikuriteo toimepanemise katse, on kriminaliseeritud karistusseadustiku üldosa sätete kaudu.

Eelnõu artikli 2 punkt i kohaselt tuleks raskete kuritegude termini sisustamisel lähtuda nõukogu raamotsuse 2002/584/JSK⁷⁹ artikli 2 lõikest 2. Raamotsuse artikli 2 lõikes 2 on nimetatud 32 kuritegu. Sellele nimekirjale viidatakse mitmes teisteski EL-i kriminaalõigusvaldkonna instrumentides ning sellest on saanud raskete kuritegude mõõdupuu EL-is. Kuna nõukogu raamotsused ei ole otsekohalduvad, tuleb nimekirja sisustamisel lähtuda siiski riigisisestest õigusest. Eesti õiguses on nimekiri sätestatud KrMS-i § 491 lõikes 2. Paraku ei seosta KrMS-i § 491 lg 2 raamotsuses nimetatud kuritegude valdkondasid

⁷⁷ Nõukogu raamotsus, 13.06.2002, terrorismivastase võitluse kohta (2002/475/JSK), ELT L 164/ 22.06.2002, lk 3–7.

⁷⁸ Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.04.2013, 8.

⁷⁹ Nõukogu raamotsus, 13. 06.2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise ülendmiskorra kohta (2002/584/JSK). ELT L 190 / 18.07.2002, lk 1–20.

konkreetsete kuritegudega karistusseadustikus. Raamotsuse ülevõtmisel 2004. aastal oli koostatud indikatiivne kuritegude vastavusnimekiri⁸⁰, kuid praeguseks on see karistusseadustiku muudatuste tõttu aegunud ning uut nimekirja ei ole autorile teadaolevalt koostatud⁸¹. Käesoleva töö lisas 3 toodud tabelis esitab autor oma hinnangu karistusseadustiku kuriteokoosseisude kohta, mis vastavad raamotsuse artikli 2 lgõike 2 sätestatule ning mille eest on ette nähtud maksimumkaristus vähemalt kolmeaastane vangistus ning mille puhul peaks PNR-direktiivi eelnõust lähtuvalt olema lubatud PNR-andmete kasutamine. Autori hinnangul on äärmiselt oluline piiritleda selgelt need juhtumid, millal on PNR-andmete kasutamine lubatud. Normitehnilises mõttes võib PNR-andmete kasutamise ulatuse reguleerimine osutuda mõnevõrra kohmakaks, sest eeldaks, et PNR-andmete töötlemise õigust andvates õigusaktides viidataks konkreetsetele süüteokoosseisudele, mille menetlemise raames on lubatud kasutada PNR-andmeid. Siiski ei oleks see Eesti õiguses normitehnilise uuendus ning teatud toimingute kohaldamisulatust on ka praegu kehtivas õiguses piiratud (nt KrMS-i § 126² lg 2 ja § 99¹ lg 1).

Andmete kasutuse piiramise põhimõte lubab andmeid kasutada muul kui esialgsel kogumise eesmärgil üksnes isiku nõusolekul või pädeva asutuse loal. Autori hinnangul muudetakse esimest korda PNR-andmete kasutamise eesmärki siis, kui esialgu lennuettevõtja poolt kommertseesmärkidel kogutud andmed edastatakse pädevatele asutustele õiguskaitse eesmärkidel kasutamiseks. Arvestades andmete olemust, ei peaks olema lubatud andmete kasutamine muudel kui selgelt piiritletud õiguskaitse eesmärkidel.

Käesoleva töö autor leiab, et ilma selge kasutamiselatuse regulatsioonita ei ole võimalik tagada PNR-andmete kasutamise eesmärgipärasust ning seda hiljem ka kontrollida. Süüteokoosseisude selge loetlemine aitaks tagada ka õiguskindlust ja -selgust, sest vähendaks pädeva asutuse, kes kasutamise vajalikkuse üle otsustab, kaalutlusõigust. Samuti oleks vaja kehtestada selgesõnaline norm, mis keelaks kasutada PNR-andmeid muudel eesmärkidel.

⁸⁰ Karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu SE 368 I seletuskiri.

Arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041320007
(15.05.2013)

⁸¹ Rahvusvahelise koostööga tegeleva riigiprokuröri E.Oleski sõnul ei ole nimekirja olemas ning asjaolusid hinnatakse iga kord uuesti.

2.3.5. Minimaalsuse põhimõtte, sealhulgas seos diskrimineerimisega

Minimaalsuse põhimõtte kohaselt tohib isikuandmeid koguda vaid ulatuses, mis on konkreetse eesmärgi saavutamiseks vajalik. Andmete kogumise eesmärgi käsitles autor eespool. PNR-direktiivi eelnõu annab PNR-andmete definitsiooni artikli 2 punktis d, konkreetne nimekiri on esitatud direktiivi lisas I. Autori hinnangul sisaldab lisa I ka selliseid andmeid, mille vajalikkus seatud eesmärgi puhul on kaheldav. Ühtlasi võib mitmete andmekategooriate töötlemine luua eeldused isikute diskrimineerimiseks, mis on vastavalt PS-i §-le 12 keelatud. Diskrimineeriv ei ole kindlasti andmete töötlemine, kuid andmetes sisalduv teatud laadi informatsioon võimaldab tõlgendamisel omistada isikutele kavatsusi või omadusi lähtuvalt nende isikute tunnustest või eelistustest.

Vastuseks mitmele avaldatud seisukohale 2007. a PNR-raamotsuse kohta lisati 2011. aastal eelnõusse diskrimineerimist keelav säte. Nimelt sätestab direktiivi eelnõu artikli 11 lg 3, et isiku rassi või etnilist päritolu, poliitilisi seisukohti, usulisi või filosoofilisi tõekspidamisi, ametiühingusse kuuluvust, tervislikku seisundit ja seksuaalelu käsitleva teabe peab broneeringuinfo üksus pärast sellise info saamist lennuettevõtjalt viivitamata kustutama. Samas jätab eelnõu lahtiseks, millised andmed kustutada tuleb. Seega leiab autor, et vältimaks diskrimineerimist ning tagamaks isiku õiguste tõhus kaitse ja minimaalsuse põhimõtte rakendumine peaks Eesti õigusaktides selgelt sätestama, millised andmed võivad sisaldada töötlemiseks keelatud teavet ning mis tuleks viivitamata kustutada.

Pärast PNR-direktiivi eelnõu lisas I toodud andmete analüüsimist leiab autor, et esiteks võib õiguskaitse valdkonnas ebavajalikke ja diskrimineerimist soodustavaid isikuandmeid sisaldada eelkõige üldiste märkustena käsitlevas infos. Nimelt võivad üldised märkused sisaldada infot isiku toidueelistuste, füüsilise või vaimse puude, üldise tervisliku seisundi, allergiate, erivajaduste või muu kohta. Näiteks on ilmne, et märges isiku kasutatava liikumisabivahendi kohta sisaldab infot selle isiku füüsilise tervise kohta, sest sellest nähtub, et isik vajab liikumiseks abivahendit. Direktiivi eelnõu lisas on üldiste märkuste kohta märgitud muu hulgas, et selline info peaks sisaldama kogu võimalikku infot saatjata alaealiste kohta, sealhulgas lapse suhtluskeeled. Autori hinnangul on äärmiselt kaheldav, kas selline info on tegelikult vajalik direktiivis sätestatud eesmärkide täitmiseks. Autor nõustub, et teatud üldiste märkuste all toodud info võib olla õiguskaitse eesmärkidel kasutamiseks vajalik, näiteks on praktikas esinenud juhtumeid, kus narkootilisi aineid transporditakse ratastooli või kunstjäsemesse peidetuna. Siiski arvestades direktiivi eelnõu artikli 11 lõikes 3 sätestatud kohustust andmed viivitamata kustutada, jääb autorile arusaamatuks, miks peaks sellised

andmed üldse õiguskaitseasutustele edastama. Nimelt kuna vastavate andmete töötlemine automaatselt on keelatud, ei saa need autori hinnangul ka kuidagi abistada õiguskaitseasutusi püstitatud eesmärkide saavutamisel. Siiski väärub siinkohal märkimist asjaolu, et üldiselt võib üldistest märkustest leida infot isikute toidueelistuste või tervisliku seisundi kohta, kui autori arvates ei ole kuigi tõenäoline, et lennupiletite broneerimisel märgitakse reisijate poliitiline kuuluvus.

Autori arvates peaks Eesti õigusaktides sisalduma säte, mille kohaselt ei edasta lennuettevõtjad eespool viidatud infot õiguskaitseasutustele. Tagamaks tasakaalu erinevate õiguste ja kohustuste vahel ning arvestades asjaolu, et lennuettevõtja ei peaks andmete kustutamise üle otsustamisel kasutama kaalumisõigust, tuleks lennundusseaduses sätestada, et õiguskaitseasutustele info edastamisel peavad lennuettevõtjad edastatavate andmete hulgast jätma välja järgmised andmed:

- reisija toidueelistused;
- info reisija tervisliku seisundi kohta, sh abivahendite kasutamise vm erivajaduste kohta;
- reisija, sh lapse kasutatavad keeled;
- reisija usuline kuuluvus;
- reisija kuuluvus poliitilisse või ametiühingusse.

Selgelt sõnastatud lennuettevõtja kohustus kustutada andmed enne õiguskaitseasutusele edastamist aitaks tagada minimaalsuse põhimõtte tõhusa rakendamise. Vastav kohustus peaks paiknema lennundusseaduses samas sättes, kus sõnastatakse lennuettevõtja üldine andmete edastamise kohustus.

2.4. Andmete säilitamine ja pädevatele asutustele väljastamine

Lisaks üldistele andmekaitsepõhimõtetele on andmetöötamise üks alustalasid selge ja põhjendatud andmete säilitamise tähtaja kehtestamine. Vastav kohustus seondub ka minimaalsuse põhimõttega.

PNR-direktiivi eelnõu kohaselt on PNR-andmete säilitamise tähtaeg viis aastat (artikli 9 lg 1). Kahe aasta möödumisel andmete lennuettevõtjalt saamise järel peab PNR-andmed

depersonaliseerima⁸², eemaldades selle käigus isiku (või koos reisivate isikute) nime, aadressi ja kontaktinformatsiooni, maksmist puudutava informatsiooni, püsikliendi staatust puudutava info, igasuguse üldise info, mis võib võimaldada konkreetse isiku identifitseerimise, ning reisijaid käsitleva eelteabe (artikli 9 lg 2). Depersonaliseerimise eesmärk on tagada parem andmekaitse, võimaldades samas andmete pikemaajalisemat töötlemist. Depersonaliseeritud andmeid on siiski võimalik uuesti isikustada, kui esinevad selleks nõutud alused.

Direktiivi eelnõu artikli 9 lg 3 sätestab, et vaatamata depersonaliseerimisele peab olema võimalik kätte saada ka kõik algsed PNR-andmed. Selleks peab olema piisav alus arvata, et andmed on vajalikud konkreetse juhtumi menetlemiseks ning see on võimalik üksnes kohtu- või muu pädeva asutuse loal. Autor leiab, et arvestades andmete tundlikku iseloomu ning eraellu sekkumise ulatust, peab Eesti õiguses sätestama kindla korra, kuidas varem depersonaliseeritud andmed uuesti isikustatakse ning seejärel pädevatele asutustele väljastatakse.

Selleks tuleb nii politsei ja piirivalve seaduses kui ka kriminaalmenetluse seadustikus näha ette kord, kuidas PNR-andmed menetlejale väljastatakse, depersonaliseeritud andmete uuesti isikustatakse, kelle loal võib seda teha ning milliseid andmeid peaks vastav taotlus sisaldama. Autori hinnangul võib PNR-andmete puhul kasutada sarnast lahendust, nagu on rakendatud 01.01.2013 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku redaktsioonis sideettevõtjalt andmete saamiseks. KrMS-i § 90¹ lg 1 näeb menetlejale ette võimaluse teha sideettevõtjale nn omanikupäringu, mille tulemusena on võimalik tuvastada telefoninumbri omanik. Kuna sellega ei riivata isiku privaatsust ulatuslikult, ei nõua seadus vastava päringu tegemiseks ka eraldiseisvat luba. Küll aga sätestab KrMS-i § 90¹ lg 2 oluliselt täpsema regulatsiooni olukorras, kus sideettevõtjalt soovitakse saada muid kui nn omanikupäringu raames teadasaadavaid andmeid. Selliste andmete alla kuuluvad näiteks kõne alguse ja lõpu kuupäev ning kellaaeg, andmed tugijaama geograafilise asukoha kohta, internetiseansi alguse ja lõpu kuupäev ja kellaaeg. Need on andmed, mis seonduvad küll sõnumi edastamise faktiga, kuid ei ava sõnumi sisu.⁸³ Seega riivab KrMS-i § 90¹ lõikes 2 sätestatud menetlustoiming küll isiku õigust eraelu puutumatusele, kuid ei riiva sõnumisaladuse õigust.

⁸² Ettepaneku ingliskeelses versioonis kasutatakse väljendit *depersonalise through masking out*, kuid eestikeelne tõlge pakub väljendit “muudetakse anonüümseks, varjates järgmised andmeväljad“. Töö autor leiab, et regulatsiooni sisu arvestades ei ole siiski korrektne kasutada sõnastust „anonüümseks muutma“ ning kirjeldatud tegevus viitab eelkõige depersonaliseerimisele.

⁸³ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse SE 175 seletuskiri, lk 3–4. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=86dde8ff-c50e-48ba-a39e-a325fe15a3f0&> (15.05.2013)

Otsustamist vajab küsimus, kas PNR-andmete küsimiseks on kohteeses menetluses vaja kohtu või prokuratuuri luba. Autor leiab, et PNR-andmete kasutamise puhul oleks otstarbekas kasutada KrMS-i §-ga 90¹ analoogset regulatsiooni. Kuna PNR-andmed sisaldavad teavet, mis riivab PS-i §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele, oleks kohane näha ette isikustatud PNR-andmete väljastamise aluseks prokuratuuri luba (kohtumenetluses kohtu luba). Kehtiv KrMS lubab prokuratuuri loal teostada ka teisi põhiõigusi piiravaid toiminguid, lisaks sideettevõtjalt andmete pärimisele näiteks ka muul eesmärgil kogutud DNA ja sõrmejälgede kasutamine süüteomenetluses. Samuti tuleb arvesse võtta, et isikut on teavitatud asjaolust, et tema broneeringu tegemisel lennuettevõtjale edastatavad andmed saadetakse ka õiguskaitseasutustele. Seega olemuslikult ei ole tegemist isiku varjatud jälgimisega ega salaja andmete kogumisega, kuna isik on teadlik, et vastavad andmed on õiguskaitseasutustele kättesaadavad. Eristamaks menetlustoiminguid kaasneva riive ulatuse alusel oleks põhjendatud näha PNR-andmete kasutamiseks ette prokuratuuri luba ning jätta kohtu pädevusse otsustada nende meetmete kohaldamine, mis riivavad isiku õigusi tugevamalt (nt jälitustoimingud, läbiotsimine).

Autori hinnangul on oluliselt keerulisem ja ebaselgem olukord PNR-andmete kasutamise lubamise reguleerimisel süütegude ennetamise puhul. Süütegude ennetamine ei kuulu kehtiva õiguse järgi kriminaalmenetluse süsteemi, vaid moodustab osa korrakaitsetegevusest. Arvestades, et PNR-andmete puhul toimub ennetuse valdkonnas andmete pidev ja jooksev analüüs, ei ole autori hinnangul otarbekas näha ette loamenetluse süsteemi iga broneeringuinfo üksuse poolt teostatava töötlemistoimingu jaoks. Samas näeb PNR-direktiivi eelnõu artikkel 4 lõige 4, et PNR-andmete analüüsil saadud andmed tuleb juhtumipõhiselt edastada konkreetse süüteo liigi menetlemise eest vastutavale asutusele lõplike hindamiste ja otsuste tegemiseks. Autor leiab, et selliselt informatsiooni edastamise otsustamiseks oleks otstarbekas kaasata otsustusprotsessi prokuratuur. Prokuratuuril puudub küll seaduse kohaselt roll kriminaalmenetluse välises tegevuses, kuid arvestades PNR-direktiivi sätteid on ilmne, et analüüsi tulemusel saadud andmete pädevatele asutustele edastamise tulemusena võivad ilmned kuriteotunnused ning seega alus ja ajend kriminaalmenetluse alustamiseks.

2.5. Tõhus järelevalvemehhanism

Euroopa Inimõiguste Kohus jätab riikide otsustada, milliseid olukordi tuleks käsitada riigi julgeolekut ohustavatena, siiski on vaja leida tasakaal erinevate huvide, õiguste ja piirangute vahel. Eelkõige on oluline tõhus menetluslike tagatiste süsteem, sealhulgas sõltumatute

asutuste õigus ja kohustus kontrollida andmete töötlemise vajalikkust ja proportsionaalsust. PNR-direktiivi eelnõu artikkel 12 sätestab selgelt liikmesriikide kohustuse tagada, et isikuandmete kaitse raamotsuse artikli 25 alusel asutatud riigisisesele asutusele oleks pädevus anda nõu PNR-andmete kasutamise kohta ning seda vaadelda. Eestis on selline pädev asutus Andmekaitse Inspeksioon (edaspidi *AKI*), kes on oma ülesannete täitmisel sõltumatu (IKS-i § 32 lõiked 1 ja 2). Siiski on autori hinnangul kaheldav, kas Eesti kehtiv õigus annab AKI-le piisava ja selge pädevuse teostada PNR-andmete kasutamise üle tõhusat kontrolli.

IKS-i § 32 lõike 1 kohaselt teostab AKI järelevalvet isikuandmete kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimise üle. Siinkohal on aga oluline, et IKS-i § 2 lg 2 piirab selgelt seaduse kohaldamist kriminaalmenetluse valdkonnas ja § 2 lg 3 välistab üldjuhul isikuandmete kaitse seaduse sätestatud reeglite kehtivuse riigisaladuse töötlemise puhul. Kriminaalmenetluse seadustik ei näe otseselt ette isikuandmete töötlemise reegleid ega erandeid isikuandmete kaitse seadusest, kuid sellele vaatama on ilmne, et arvestades menetluse iseloomu, on kriminaalmenetluses isikute õigused märkimisväärselt rohkem piiratud ning tegelikkuses ei pruugi isikuandmete kaitse seadusest tulenevad nõuded olla täidetud. Autori hinnangul on tegemist laiemaga küsimusega isikuandmete kaitsest kriminaalmenetluses, mis väärib eraldiseisvat käsitlust. Autor soovib uurida kõnealust teemat magistritöö raames.

Kriminaalmenetlusest veelgi keerulisem valdkond on isikuandmete kaitse riigisaladuse töötlemisel. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse⁸⁴ § 9 p 5 loeb riigisaladuseks julgeolekuasutuste ülesannete analüüsitud ja sünteesitud teavet. Nagu eespool märgitud (vt alapeatükki 3.2), kuulub PNR-andmete töötlemise õigus muu hulgas ka julgeolekuasutustele. Paraku ei ole kehtivas õiguses reguleeritud, kuidas tagatakse privaatsusõiguse ja isikuandmete kaitse põhimõtted riigisaladuse puhul.

Sellest tulenevalt tekib olukord, kus AKI-l on pädevus kontrollida eelkõige ja peamiselt PPVS-i alusel ennetustöö raames analüüsitavaid andmeid. Käesoleva töö autor leiab, et kuigi on loodud sõltumatu järelevalvesüsteem, on tegelikkuses äärmiselt ebaselge, kes ja kuidas kontrollib isikuandmete töötlemise seaduslikkust ja proportsionaalsust olukordades, kus andmeid töödeldakse kriminaalmenetluse raames või see puudutab riigisaladusega kaitstud teavet. Siiski on selge, et teatud järelevalvesüsteem on vajalik, arvestades nii konkreetsel juhul käsitletavat PNR-andmete kasutamist kui ka laiemalt tänapäeva ühiskonnas valitsevat

⁸⁴ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. RT I 2007, 16, 77 ... RT I, 22.12.2011, 24.

suundumust, kus andmete kasutamine õiguskaitse asutuste poolt muutub järjest ulatuslikumaks ning isikute põhiõiguste riive aina intensiivsemaks. Autori hinnangul vajab teema terviklikku lähenemist ning üksiksätete loomine PNR-andmete kontekstis ei ole otstarbekas. Siiski ei peaks seadusandja välistama ka ajutise iseloomuga sektoraalse regulatsiooni loomist PNR-andmete kasutamise üle järelevalve teostamiseks, kui PNR-andmete kasutamise regulatsioon peaks jõustuma enne terviklikuma lahenduse väljatöötamist, kuigi sellise lahendusega kaasneks ilmselt praktilise kohaldatavuse ja regulatsiooni üldise sobivuse probleemid.

KOKKUVÕTE

Üldiselt on tunnustatud seisukoht, et riigi ülesannete hulka kuulub kodanike kaitse ning riigi turvalisuse ja julgeoleku tagamine. Sellega kaasneb sageli ka intensiivne sekkumine isikute privaatsusesse. Samas peetakse 21. sajandi üheks peamiseks põhimõtteks isikute õigust andmekaitsele. Nende kahe fundamentaalse printsiibi arvestamine ning tasakaalu leidmine ühiskonna turvalisuse tagamise ja eraisiku privaatsuse kaitsmise vahel on seadusandja üks suurematest väljakutsetest.

Lennureisijate broneeringuinfo (PNR-andmed) on lennuettevõtjate kogutav teave, mis sisaldab reisija kohta erinevat informatsiooni alates isikut tõendava dokumendi andmetest ja lõpetades isiku toidueelistustega. Kuigi lennuettevõtjad on kogunud PNR-andmeid pikemat aega, sai nende andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel alguse USA-s pärast 2001. a rünnakut. Õiguskaitseasutused nägid PNR-andmete puhul ulatuslikku ja usaldusväärset allikat riiki sisenevate ja riigist väljuvate reisijate kohta. Juba 2004. aastal sõlmis Euroopa Liit USA-ga esimese lepingu, mille alusel jõudsid USA ametivõimudeni ka Euroopa Liidu lennuettevõtjate PNR-andmed. Ajapikku tekkinud arutelu selle üle, miks Euroopa Liit edastab andmeid USA-le, kuid ei kasuta samu andmeid ise, viis 2007. aastal Euroopa Liidus esimese PNR-andmete kasutamist käsitleva ettepaneku esitamiseni.

Arvestades Euroopa Liidus kehtivaid kõrgeid andmekaitseõudeid ning selgeid reegleid, ei kulgenud arutelud probleemideta ning kuigi 2011. aastal esitatud uut direktiivi ettepanekut on esialgse raamotsuse eelnõuga oluliselt muudetud ja täiendatud, tekitab see jätkuvalt palju küsitavusi ning praeguseks tundub, et Euroopa Parlament ei pea proportsionaalseks anda õiguskaitseasutustele juurdepääs PNR-andmetele, mistõttu on eelnõu tulevik ebaselge. Sellele vaatamata võivad riigid säilitada oma riigisisese PNR-andmete kasutamise regulatsiooni või luua selleks oma reeglid. Eesti on leidnud, et õiguskaitseasutustel oleks vaja PNR-andmetele juurde pääseda ning Siseministeerium on alustanud vastava regulatsiooni väljatöötamist.

Käesolevas töös on uuritud õiguskaitse eesmärkidel broneeringuinfo kasutamise seoseid privaatsusõigusega, võttes aluseks 2011. a PNR-direktiivi eelnõu. Autori hinnangul on PNR-andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel ulatuslik sekkumine eraisiku eraellu ning riivab õigust privaatsusele, andes riigile märkimisväärse hulga teavet eraisiku kohta. Siiski ei ole samamoodi paljude teiste põhiõigustega ka õigus privaatsusele piiramatu ning teatud tingimustel on riigil võimalik sellesse sekkuda. Seejuures tuleb siiski silmas pidada, et

sekkumine on võimalik üksnes juhul, kui riik on ette näinud piisavad tagatised ning sekkumist lubav regulatsioon on selge.

PNR-andmete õiguskaitse eesmärkidel kasutamise oluline tingimus on proportsionaalsuse tagamine. Eelkõige on oluline piiritleda selgelt olukorrad, mille puhul on õiguskaitseasutustel võimalik PNR-andmeid töödelda. Autori hinnangul annab direktiivi eelnõu küllaltki selged kriteeriumid, lubades PNR-andmete töötlemist üksnes terroriaktide ja raskete kuritegude, mille eest on ette nähtud vähemalt kolmeaastane vangistus, ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Terroriaktid ja rasked kuriteod on ühiskonna turvalisust tugevalt ohustavad olukorrad ning sellisel juhul on autori hinnangul õigustatud riigi suurem sekkumine. Siiski leiab autor, et õigusselguse ja -kindluse tagamiseks peab Eesti riigisisestes õigusaktides konkreetselt välja tooma, milliste karistusseadustikus sätestatud süüteo koosseisude puhul on PNR-andmete kasutamine lubatud. Ühtlasi peab seadus sisaldama selget skeemi, mille järgi edastatakse PNR-andmed õiguskaitseasutustele, kuidas neid andmeid töödeldakse, väljastatakse, depersonaliseeritakse, säilitatakse ja kustutatakse.

Vältimaks isikute salajast jälgimist on otstarbekas teavitada reisijaid, et nende kohta kogutavad andmed edastatakse õiguskaitseasutustele. Arvestades PNR-andmete kogumise protsessi, peaks selline kohustus olema isikule lennupileti müünud ettevõttele, olgu see lennufirma või turismiettevõtte. Seejuures on aga äärmiselt problemaatiline vastava kohustuse panemine väljaspool Eestit (EL-i ülese regulatsiooni puhul väljaspool Euroopa Liitu) tegutsevatele ettevõtjatele, eelkõige arvestades erinevate piletibroneerimissüsteemide kättesaadavust. Seejuures peab autor tõdema, et taolise kohustuse seadmine oleks äärmiselt problemaatiline nii õiguslikust vaatevinklist, sest eeldaks õigusnormide ekstraterritoriaalsust ja piiriülest jõustamist, kui ka praktilise poole pealt.

Andmekaitseõiguse üks olulisemaid printsiipe on andmete minimaalsuse põhimõte. Tagamaks PNR-andmete töötlemise vastavuse sellele põhimõttele peaks seadusandja nägema ette selged reeglid selle kohta, milliseid andmeid ei tohiks lennuettevõtjad õiguskaitseasutustele edastada. Seejuures on autori hinnangul väga oluline välistada selliste andmete edastamine, mis võivad viia lisaks liigsele sekkumisele isiku privaatsusesse ka diskrimineerimiskeelu rikkumiseni. Sellised andmed on autori hinnangul näiteks info reisija tervisliku seisundi, usulise või poliitilise kuuluvuse, toidueelistuste või kasutatavate keelte kohta. Autori hinnangul on kaheldav PNR-direktiivi eelnõus pakutud lahendus, mille kohaselt edastab lennuettevõtja õiguskaitseasutusele kõik andmed ning seejärel kohustab õiguskaitseasutust diskrimineerimist

võimaldavad andmed viivitamata kustutama. Isiku õiguste tõhusa kaitse tagamiseks on otstarbekas välistada algusest peale selliste andmete edastamine.

Autori hinnangul ei saa alahinnata tõhusa järelevalvesüsteemi olemasolu olulisust. Siiski peab autor tõdema, et Eesti kehtiv regulatsioon on selles osas ebaselge ja jätab mitmed küsimused lahtiseks. Eelkõige on problemaatiline andmekaitse ja privaatsusõiguse tagamine kriminaalmenetluses ja riigisaladusega kaitstud valdkondades. Kuigi kaaluda võib ka eraldiseisva järelevalvemehhanismi loomist PNR-andmete kasutamise üle kontrolli teostamiseks, vajab see küsimus autori hinnangul siiski terviklikku lähenemist ning sellist lahendust, mis võimaldaks tagada tõhusa isikute õiguste kaitse mitte üksnes PNR-andmete töötlemise puhul, vaid kriminaalmenetluses ja riigisaladuse töötlemise puhul tervikuna.

Autor püstitas hüpoteesi, et broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel ohustab isiku õigust privaatsusele, mistõttu peab õiguslik regulatsioon sisaldama kohaseid tagatisi. Autor leiab, et töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees leidis kinnituse. PNR-andmete kasutamine õiguskaitseasutuste poolt loob eeldused jälgimisühiskonna tekkimiseks ning võib anda riigile märkimisväärselt rohkem teavet isiku kohta, kui on seatud eesmärgi jaoks kohane ja proportsionaalne. Seetõttu on autori hinnangul vaja täiendada õiguskorda selliselt, et PNR-andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel oleks väga selgelt piiritletud, arvestaks kehtivate andmekaitse põhimõtetega ning võimaldaks tõhusat järelevalve teostamist andmete kasutamise üle.

SUMMARY

THE USE OF PNR DATA FOR LAW ENFORCEMENT PURPOSES IN ESTONIA

It is well-known position that the state should ensure protection of citizens as well as internal and national security. However, this means greater intrusion. At the same time the right to data protection is considered one of the basic rights of 21st century. Ensuring respect for both fundamental principles and finding a balance between security of the society and protection of privacy of individuals are the biggest challenges for the legislators.

Passenger name record (PNR data) is the data collected by air-carriers. PNR data consists of different information about the passenger, from number of the identification document to dietary preferences of the person. The airlines have been collecting PNR data for longer time now, but it was first used for the law enforcement purposes in the USA after the attack on 11th September 2001. Law enforcement authorities saw PNR data as a tool providing wide range of trustful information about persons entering or leaving the country. The first PNR data agreement between the European Union and the USA was concluded in 2004. The agreement raised the question of why does the European Union provide PNR data to the USA, but does not use the same data itself. The discussion led to presentation of the first proposal regarding use of PNR data within the European Union in 2007.

Due to the high standards and clear rules for data protection in the European Union, the discussion on the PNR proposal was lengthy and rather problematic. Although the proposal for a directive presented in 2011 was largely modified based on the criticism received on the previous proposal, it still poses several questions. Seems that the European Parliament considers the access of the law enforcement authorities to the PNR data to be a disproportionate measure and therefore the future of the proposal is unclear. However, the Member States of the European Union may still keep their own national rules on the processing of PNR data and also create new legislation on the issue. Estonia has decided that law enforcement authorities need the access to PNR data and the Ministry of Interior has started the drafting process.

In current work the author has analyzed the use of PNR data for law enforcement purposes in light of the right to privacy. The analysis is based on the proposal for the European Union PNR Directive from 2011. The author considers use of PNR data for law enforcement purposes to be a serious intrusion into individuals' life and remarkably restrains the right to

privacy, giving the state a considerable amount of data regarding persons. However the right to privacy is not absolute and under certain conditions it is allowed for the state to limit the exercise of this right. Still, it is necessary to keep in mind that this limitation is only justified if the state provides for sufficient guarantees to protect the rights of individuals, and the regulation is clear.

The most important is to ensure the proportionality of the proposed measures. First of all it is necessary to clearly define the situations where PNR data may be used for law enforcement purposes. Author believes that the proposed directive lays down quite clear criteria, allowing the use of PNR data only for prevention, detection, investigation and prosecution of terrorism offences and serious crimes punishable by maximum of at least 3 years of imprisonment. Both terrorism offences and serious crimes are dangerous for the security of the society and from the point of view of the author a stronger intrusion by the state is therefore justified. To ensure legal clarity and certainty, author considers it necessary to define concrete provisions of the Penal Code that will allow using PNR data. The law should also provide for clear rules for transferring, processing, giving out, depersonalizing, storing and deleting the data.

In order to avoid secret surveillance of persons it is necessary to inform the passengers about their data being transferred to the law enforcement authorities. Taking into account the process of collecting PNR data, the notification obligation should be imposed on the entity selling the ticket to the individual, being this air carrier or a travel agency. The main problem is provide for such regulation for the enterprises outside Estonia (in case of the European Union PNR, the entities outside the European Union), especially taking into account considerable amount and accessibility of different booking systems.

The principle of minimalism is one of the most important principles in the data protection law. In order to guarantee this principle, the legislator should lay down clear rules on which PNR data should not be transferred to the law enforcement authorities. From the author's point of view is important to ensure that the data leading to possible discrimination of the persons should not be transferred. This data may include information on traveler's health, religious or political views, dietary preferences or languages spoken. The author doubts that the solution on the proposed directive where the law enforcement authority itself will have the obligation to delete sensitive data is sufficient enough to ensure the protection of individuals and avoid possible discrimination. From author's point of view sensitive data should not be transferred to law enforcement authorities at all.

Effective system of supervision is essential. However, author considers the current Estonian legislation in this field to unclear, leaving several gaps. The supervision over data processing in criminal procedure and state secret related issues is not clearly regulated. Although it is possible to create a separate supervision mechanism for the processing of PNR data, the authors believe that the question needs more general approach since effective protection of personal data is essential not only in issues related to PNR data but also in every other part of criminal procedure of processing of the state secret.

The author set the hypothesis that the use of PNR data for law enforcement purposes is risky in regard to the right to privacy and therefore should the legislation contain sufficient guarantees. Author is of the opinion that the hypothesis has been proved. The use of PNR data by the law enforcement authorities brings along the risk of creation of the surveillance society and may provide the state with much more information about people than necessary and proportionate. The author finds it necessary to amend the legislation and provide for the clear rules setting the scope of use of PNR data for law enforcement purposes, taking into account the principles of data protection and ensuring effective supervision.

KASUTATUD KIRJANDUS

Kirjandus

1. Bennett, C.J. Regulating Privacy. Data Protection and Public Policy in Europe and the United States. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
2. Brouwer E. The EU Passenger Name Record (PNR) System and Human Rights: Transferring Passenger Data or Passenger Freedom? - CEPS Working Documents, Justice and Home Affairs. Arvutivõrgus: <http://ceps.eu/book/eu-passenger-name-record-pnr-system-and-human-rights-transferring-passenger-data-or-passenger-f> (15.05.2013)
3. De Hert P., Papakonstantinou V. The EU PNR framework decision proposal: Towards completion of the PNR processing Scene in Europe. Computer Law and Science Review, 2010, 26, pp 368–376.
4. De Hert, P., Papakonstantinou V. The data protection framework decision of 27 November 2008 regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for. Computer Law and Security Review. 2009, 25, pp 403–414.
5. Encyclopaedia Britannica Online Academic Edition. Kajastatud alajaotuses „crime“. Encyclopaedia Britannica Inc., 2013. Arvutivõrgus: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/142953/crime> (15.05.2013)
6. Georgios N., Biometrics, e-identity and the balance between security and privacy: A case of study of Passenger Name Record (PNR) system. – US-China Law Review 2010/7.
7. Madise, Ü. jt (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/> (15.05.2013)
8. Pérez Asinari M. V., Pouillet Y. The airline passenger data disclosure case and the EU-US database. Computer Law and Security Review. 2004, 20, 2.
9. Pérez Asinari M. V., Pouillet Y. Airline passengers' data: adoption of an adequacy decision by the European Commission. How will the story end? Computer Law and Security Report. 2005, 20, 5.
10. Terrorism and Civil Liberties: Watch your Mouth. The Economist, 950/13.08.2005.

Eesti õigusaktid

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2
2. Isikuandmete kaitse seadus. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2
3. Julgeolekuasutuste seadus. RT I 2001, 7, 17 ... RT I, 26.03.2013, 15
4. Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 17.04.2013, 8
5. Korrakaitse seadus. RT I, 22.03.2011, 4
6. Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 15.05.2013, 5
7. Politsei ja piirivalve seadus. RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 26.03.2013, 12
8. Riigipiiri seadus. RT I 1994, 54, 902 ... RT I, 10.07.2012, 22
9. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. [RT I 2007, 16, 77](#) ... RT I, 22.12.2011, 24

Euroopa Liidu ja välisriikide õigusaktid

10. Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection. ELT L 183/ 20.05.2004, pp 84–85.
11. Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security, ELT L 215 / 11.08.2012, pp 5–14.
12. Aviation and Transportation Act, 19.11.2001, 107. Kongress, Public Law 107-71. Arvutivõrgus: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/html/PLAW-107publ71.htm> (15.05.2013)
13. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automated Processing of Personal Data, Strasbourg 28.01.1981. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm> (15.05.2013)
14. Council decision, 17.05.2004, on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection. ELT L 183/ 20.05.2004, p 83.
15. Council Decision 2007/551/CFSP/JHA of 23 July 2007 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the

United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement) ja selle lisaks olev leping: Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), ELT L 204/ 04.08.2007, pp 16–25.

16. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, ELT C 83/ 30.03.2010, lk 389-403
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24.10 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. ELT L 281 / 23.11.1995, lk 31–50.
18. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. RT II 2001, 1, 3.
19. Nõukogu direktiiv 2004/82/EÜ, 29.04.2004, veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid, ELT L 261/ 06.08.2004, lk 74–77.
20. Nõukogu raamotsus, 13.06.2002, terrorismivastase võitluse kohta (2002/475/JSK), ELT L 164/ 22.06.2002, lk 3–7.
21. Nõukogu raamotsus, 13.06.2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (2002/584/JSK). ELT L 190 / 18.07.2002, lk 1–20.
22. Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27.11.2008, kriminaalasjades tehtava politseija õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. ELT L 350 / 30.12.2008, lk 60–71.

Kohtuotsused

23. EIKo 25.02.1997, 22009/93 , Z vs Finland. Arvutivõrgus:
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62593> (15.05.2013)
24. EIKo 16.02.2000, 27798/95, Amann vs Switzerland. Arvutivõrgus:
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58497> (15.05.2013)
25. EIKo 12.02.2009,2512/04, Nolan and K vs Russia. Arvutivõrgus:
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91302> (15.05.2013)
26. EKo 30.06.2006, liidetud kohtuasi C-317/04 ja C-318/04, Euroopa Parlament vs nõukogu ja komisjon. Arvutivõrgus:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57549&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=991819> (15.05.2013)

- 27. RKHKo 3-3-1-3-12, 12.06.2012
- 28. RKPJKo 3-4-1-3-97, 06.10.1997
- 29. RKÜKo 3-1-1-86-07, 16.05.2008

Muud materjalid

- 30. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 10/2001 on the need for a balanced approach in the fight against terrorism. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2001/wp53en.pdf> (15.05.2013)
- 31. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 10/2011 on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of passenger name record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 05.04.2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp181_en.pdf (15.05.2013)
- 32. European Commission, 25.01.2012. Commission Staff Working Document. Annex Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Economic and Social Committee and the Committee of the Regions based on Article 29 (2) of the Council Framework Decision of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, SEC(2012)75. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_75_en.pdf (15.05.2015)
- 33. European Commission, 02.02.2011. Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. SEC (2011) 132, lk 19. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_013_2_en.pdf (15.05.2013)

34. Euroopa Komisjon, 02.02.2011. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0032:FIN:ET:PDF> (15.05.2013)
35. Euroopa Komisjoni Siseküsimuste peadirektoraadi veebilehed: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/canada/index_en.htm ja http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/australia/index_en.htm (15.05.2013)
36. Euroopa Liidu Nõukogu, 23.04.2012. Ettepanek: nõukogu ja Euroopa Parlamendi direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. EL nõukogus saavutati eelnõu osas üldine lähenemisviis 26.04.2012 toimunud justiits- ja siseministrite kohtumisel. Arvutivõrgus: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/12/st08/st08916.et12.pdf> (15.05.2013)
37. Euroopa Liidu nõukogu pressiteenistus. Euroopa Liidu nõukogu 3162. kohtumise pressiteade. Arvutivõrgus: http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/129870.pdf (15.05.2013)
38. Euroopa Parlamendi Kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komitee (LIBE) lükkas 24.04.2013 direktiivi eelnõu ettepaneku tagasi. Euroopa Parlamendi pressiteenistus. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130422IPR07523/html/Civil-Liberties-Committee-rejects-EU-Passenger-Name-Record-proposal> (15.05.2013)
39. European Parliament resolution of 5 May 2010 on the launch of negotiations for Passenger Name Record (PNR) agreements with the United States, Australia and Canada. ELT C 81 E/15.03.2011, p 70. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:081E:0070:0074:EN:PDF> (15.05.2013)

40. Euroopa Ühenduste Komisjon, 06.11.2007. Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. KOM (2007) 654 Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0654:FIN:ET:PDF> (15.05.2013)
41. ICAO High-Level Conference on Aviation Security. Passenger Name Record (PNR) Data and its Role in Aviation Security. Arvutivõrgus: <http://www.icao.int/Meetings/avsecconf/Documents/WP%205/HLCAS.WP.5.PNR.FINAL.PUBLISHED.en.pdf> (15.05.2013)
42. Justiitsministeeriumi hallatav veebileht. Arvutivõrgus: www.kuriteoennetus.ee (15.05.2013)
43. Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presented by the Commission on 6 November 2007. 05.12.2007, pp 2–3. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp145_en.pdf (15.05.2013)
44. Karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu SE 368 I seletuskiri. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041320007 (15.05.2013)
45. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse SE 175 seletuskiri, lk 3–4. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=86dde8ff-c50e-48ba-a39e-a325fe15a3f0&> (15.05.2013)
46. Lennureisijate broneeringuinfo kasutusele võtmise eelnõu väljatöötamiskavatsus terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#wwKz2KH1> (15.05.2013)
47. Opinion of the European Data Protection Supervisor on the draft Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement Purposes, ELT C 110/ 01.05.2008, pp 1–15. Arvutivõrgus: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-12-20_EU_PNR_EN.pdf

48. Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 25.03.2011. Arvutivõrgus: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-03-25_PNR_EN.pdf (15.05.2013)
49. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 28.10.2008. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1491-FRA-opinion-PassengerNR_EN.pdf (15.05.2013)
50. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final), 14.06.2011. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1786-FRA-PNR-Opinion-2011_EN.pdf (15.05.2013)
51. Vabariigi Valitsuse 17.03.2011.a istungi protokoll, p 17.1. Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, eelnõu suhtes. Arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT001386D6?open> (15.05.2013)

PNR-direktiivi lisas I loetletud lennuettevõtjate poolt kogutav teave

- 1) Broneeringu number
- 2) Broneeringu kuupäev / pileti väljaandmise kuupäev
- 3) Kavandatud(ad) reisikuupäev(ad)
- 4) Nimi (nimed)
- 5) Aadress ja kontaktandmed (telefoninumber, e-posti aadress)
- 6) Kõikvõimalikke makseviise käsitlev teave, sealhulgas arve saatmise aadress
- 7) Konkreetse broneeringu täielik marsruut
- 8) Püsikliendi staatust käsitlev teave
- 9) Reisibüroo/reisiagent
- 10) Reisija staatus, sealhulgas kinnitused ja lennule registreerimine, teave kinnitamata kohaga reisimise või lennule ilmumata jäämise kohta
- 11) Jagatud broneeringuinfo
- 12) Üldised märkused (sealhulgas kogu kättesaadav teave ilma saatjata reisiva alla 18-aastase alaealise kohta, nagu alaealise nimi ja sugu, vanus, kasutatav(ad) keel(ed), lähtepunktis oleva hooldaja nimi ja kontaktandmed ning seos alaealisega, sihtpunktis oleva hooldaja nimi ja kontaktandmed ning seos alaealisega, saatev ja vastuvõttev lennujaama töötaja)
- 13) Piletiandmed, kaasa arvatud pileti number, pileti väljastamise kuupäev ja ühe suuna piletid, automaatse hinnastamise andmed
- 14) Istekoha number ja muu teave istekoha kohta
- 15) Teave lennukoodi jagamise kohta
- 16) Kõik pagasiandmed
- 17) Kaasreisijate arv ja nende nimed konkreetse broneeringu raames
- 18) Kogutud reisijaid käsitlev eelteave (API andmed) (muu hulgas dokumendi liik, dokumendi number, kodakondsus, dokumendi väljastanud riik, dokumendi kehtivuse lõpp,

perekonnanimi, eesnimi, sugu, sünnikuupäev, lennuettevõtja, lennu number, väljumiskuupäev, saabumiskuupäev, väljumislennujaam, saabumislennujaam, väljumisaeg, saabumisaeg)

19) Kõik punktides 1–18 nimetatud broneeringuinfos tehtud varasemad muudatused.

Seaduse eelnõu sõnastusettepanekud

Lennundusseaduse, turismiseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu

§ 1. Lennundusseaduse muutmine

Lennundusseaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) seadus täiendatakse §-dega 58⁷ ja 58⁸ järgmises sõnastuses:

„§ 58⁷. Lennureisija broneeringuinfo kogumine, töötlemine ja edastamine broneeringuinfo üksusele

- (1) Lennureisija broneeringuinfo (edaspidi *broneeringuinfo*) on reisijat käsitlev teave, mida lennuettevõtja kogub reisijalt eesmärgiga teostada broneering. Broneeringuinfo võib muu hulgas sisaldada teavet broneeringu ja sellega seotud toimingute kohta, lennureisija ja temaga koos reisivate isikute isikuandmeid, lennu üldandmeid, lennureisija kontaktandmeid ning broneeringu eest tasumist käsitlevaid andmeid. Lennuettevõtja võib kasutada broneeringuinfo töötlemiseks infotehnoloogilisi süsteeme.
- (2) Lennuettevõtja edastab broneeringuinfo üksusele tema kogutud broneeringuinfo kõigi reisijate kohta. Lennureisija broneeringuinfo edastatakse üldjuhul elektroonselt. Broneeringuinfo edastamise korra kehtestab siseminister määrusega.
- (3) Lennuettevõtja ei edasta broneeringuinfo üksusele teavet, mis käsitleb lennureisija tervislikku seisundit, toitumisharjumusi, kasutatavaid keeli, etnilist, rassilist, usulist või poliitilist kuuluvust.
- (4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud teavet võib lennuettevõtja edastada broneeringuinfo üksusele põhjendatud taotluse alusel üksnes üksikjuhtumitel.
- (5) Lennuettevõtja edastab broneeringuinfo broneeringuinfo üksusele:
 - 1) 24–48 tunni jooksul enne lennu määratud väljumisaega;
 - 2) viivitamata pärast lennule pealemineku sulgemist;
 - 3) erandjuhtudel mis tahes muul ajal vastavalt broneeringuinfo üksuse põhjendatud taotlusele.

§ 58⁸. Reisija informeerimine broneeringuinfo edastamisest broneeringuinfo üksusele

- (1) Lennuettevõtja või tema volitatud esindaja informeerib reisijat reisija kohta kogutava broneeringuinfo edastamise kohustusest broneeringu tegemisel ja lennupileti väljastamisel.
- (2) Reisijale antav teave peab olema selge ja arusaadav ning sisaldama vähemalt järgmist informatsiooni:

- 1) broneeringuinfo edastamise aeg vastavalt käesoleva seaduse § 58⁷ lõikele 5;
- 2) broneeringuinfo võimalik kasutamine pädevate asutuste poolt terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, sealhulgas kriminaalmenetluses tõendina reisija vastu;
- 3) broneeringuinfo hilisem võimalik edastamine välisriikidele;
- 4) reisija võimalus kasutada isikuandmete kaitse seaduses sätestatud õigusi ja õiguskaitsevahendeid, sealhulgas võimalus pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole.“;

2) paragrahv 60⁴³ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 60⁴³. Lennureisija broneeringuinfo edastamise kohustuse rikkumine

Lennuettevõtja poolt broneeringu info edastamise kohustuse täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest –
karistatakse rahatrahviga kuni 13 000 eurot.“;

3) seadust täiendatakse §-dega 60⁴⁴ ja 60⁴⁵ järgmises sõnastuses:

„§ 60⁴⁴. Lennureisija informeerimise kohustuse rikkumine

Lennuettevõtja poolt käesoleva seaduse §-s 58⁸ sätestatud reisija informeerimise kohustuse täitmata jätmise või mitte nõuetekohase täitmise eest –
karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot.

§ 60⁴⁵. Menetlus

- (1) Käesoleva seaduse §-des 60⁴–60⁴⁴ sätestatud väärtegadele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ja vääртеomenetluse seadustiku sätteid.
- (2) Käesoleva seaduse §-des 60⁴–60³⁵ sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on Lennuamet.
- (3) Käesoleva seaduse §-s 60³⁷ ja §-s 6043 sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet.
- (4) Käesoleva seaduse §-s 60⁴⁴ sätestatud vääртеo kohtuväline menetleja on Tarbijakaitseamet.“.

§ 2. Turismiseaduse muutmine

Turismiseaduses tehakse järgmised muudatused:

1) seadust täiendatakse §-ga 15¹ järgmises sõnastuses:

„§ 15¹. Reisiettevõtja informeerimiskohustus

- (1) Lennupileti või lennupiletit sisaldava pakettreisi müümisel informeerib reisiettevõtja reisijat vedaja (edaspidi *lennuettevõtja*) lennundusseaduse §-st

58⁷ tulenevast kohustusest edastada reisija kohta kogutav lennureisija broneeringuinfo broneeringuinfo üksusele.

- (2) Reisijat informeeritakse broneeringu tegemisel ja lennupileti väljastamisel.
- (3) Reisijale antav teave peab olema selge ja arusaadav ning sisaldama vähemalt järgmist informatsiooni:
 - 1) broneeringuinfo edastamise aeg vastavalt lennundusseaduse § 58⁷ lõikele 5;
 - 2) broneeringuinfo võimalik kasutamine pädevate asutuste poolt terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, sealhulgas kriminaalmenetluses tõendina reisija vastu;
 - 3) broneeringuinfo hilisem võimalik edastamine välisriikidele;
 - 4) reisija võimalus kasutada isikuandmete kaitse seaduses sätestatud õigusi ja õiguskaitsevahendeid, sealhulgas võimalus pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole.“;

2) paragrahvi 31¹ täiendatakse lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

„(3¹) Reisiettevõtja poolt käesoleva seaduse §-s 15¹ sätestatud reisija informeerimise kohustuse täitmata jätmise või mitte nõuetekohase täitmise eest –
karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot.“.

§ 3. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine

Politsei ja piirivalve seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) seadust täiendatakse peatükiga 2³ järgmises sõnastuses:

„2³. peatükk

Lennureisija broneeringuinfo töötlemine

§ 7⁵⁹. Broneeringuinfo üksus

Broneeringuinfo üksuse ülesanne on seaduses sätestatud korras koguda, töödelda, edastada ja säilitada lennuettevõtjalt vastavalt lennundusseaduse §-le 58⁷ saadavat teavet (edaspidi *broneeringuinfo*).

§ 7⁶⁰. Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine

- (1) Broneeringuinfo töötlemine on lubatud üksnes karistusseadustiku §-des [kuritegudeloeetelu lisas 3 toodud nimekirjast]sätestatud süütegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.
- (2) Broneeringuinfo töötlemine on lubatud järgmistel eesmärkidel:

- 1) nende reisijate hindamine, kes võivad olla seotud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud süütegudega, enne nende graafikujärgset saabumist Eestisse või väljumist Eestist;
- 2) tõendite kogumine kriminaalmenetluses käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud süütegude tõttu;
- 3) broneeringuinfo analüüsimine, et ajakohastada või luua uusi kriteeriume käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud hindamiste läbiviimiseks.
- (3) Broneeringuinfo üksus võib teostada käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 nimetatud hindamist, võrreldes broneeringuinfost saadud andmeid teiste riigi, kohalike omavalitsuste või Euroopa Liidu andmekogudega.
- (4) Broneeringuinfo üksus võib reisijate hindamisel kasutada varem kindlaks määratud kriteeriume, kui andmetöötlus on seotud karistusseadustiku §-des [kitsendatud kuritegude loetelu lisas 3 toodud nimekirjast] sätestatud kuritegudega.
- (5) Keelatud on töödelda broneeringuinfot, mis sisaldab teavet isiku tervisliku seisundi, seksuaalelu, rassilise, etnilise, usulise, poliitilise või ametiühingusse kuuluvuse kohta. Sellise teabe saamisel peab broneeringuinfo üksus selle viivitamata kustutama.
- (6) Broneeringuinfo üksus võib edastada käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 nimetatud hindamise tulemusena saadud teavet pädevatele asutustele lähtuvalt kriminaalmenetluse seadustiku §-s 212 sätestatud uurimisalluvusest.

§ 7⁶¹. Broneeringuinfo töötlemine, säilitamine ja kustutamine

- (1) Broneeringuinfot töödeldakse broneeringuinfo andmebaasis. Andmebaasi põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.
- (2) Broneeringuinfot säilitatakse viis aastat alates broneeringuinfo kättesaamisest, sealhulgas isikustatud kujul kaks aastat.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud perioodi lõppemisel broneeringuinfo üksus depersonaliseerib broneeringuinfo, eemaldades andmete kogumist järgmise teave:
 - 1) reisija nimi;
 - 2) reisija aadress ja kontaktandmed;
 - 3) broneeringu eest tasumist puudutavad andmed;
 - 4) püsikliendiprogrammi andmed;
 - 5) muud andmed, mille kaudu on võimalik reisija tuvastada.
- (4) Käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt välja jäetud andmeid säilitatakse broneeringuinfost eraldi. Nimetatud teavet väljastatakse kohtueelses menetluses üksnes prokuratuuri ja kohtumenetluses kohtu loal, kui see on vajalik kriminaalmenetluses käesoleva seaduse §-s 7⁶⁰ nimetatud süütegude menetlemiseks.
- (5) Broneeringuinfot on lubatud kasutada statistilistel eesmärkidel. Broneeringuinfo statistilistel eesmärkidel kasutamise täpsema korra kehtestab siseminister määrusega.

- (6) Järelevalvet broneeringuinfo töötlemise seaduslikkuse üle teostab Andmekaitse Inspeksioon.

§ 7⁶². Broneeringuinfo vahetamine Euroopa Liidu liikmesriigiga

- (1) Broneeringuinfo üksus võib edastada käesoleva seaduse § 7⁶⁰ lõike 2 punktis 1 nimetatud hindamise tulemusena saadud teavet teisele Euroopa Liidu liikmesriigile, kui see on vajalik karistusseadustiku §-des [kuritegude lisas 3 toodud nimekirjast] sätestatud süütegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Andmete edastamiseks on vajalik teise Euroopa Liidu liikmesriigi broneeringuinfo üksuse põhjendatud taotlus.
- (2) Broneeringuinfo üksus võib esitada Euroopa Liidu liikmesriigile põhjendatud taotluse teabe saamiseks selle riigi broneeringuinfo üksuselt, kui see on vajalik käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärkidel.

§ 7⁶³. Broneeringuinfo edastamine Euroopa Liidu välisesse riiki

Broneeringuinfo üksus võib edastada broneeringuinfot ning broneeringuinfo töötlemise tulemusena saadud andmeid Euroopa Liidu välisesse riiki järgmistel tingimustel:

- 1) andmete edastamine vastab kriminaalmenetluse seadustiku §-s 489³ sätestatud tingimustele;
- 2) andmete edastamine on vajalik karistusseadustiku §-des [kuriteod lisas 3 toodud nimekirjast] sätestatud süütegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks;
- 3) täidetud on käesoleva seaduse § 7⁶² lõikes 2 sätestatud tingimused.“.

§ 4. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Kriminaalmenetluse seadustikus tehakse järgmised muudatused:

- 1) seadustikku täiendatakse §-ga 90² järgmises sõnastuses:

„§ 90². Broneeringuinfo andmete nõudmine

- (1) Uurimisasutus võib prokuratuuri loal kohtueelses menetluses või kohtu loal kohtumenetluses teha põhjendatud päringu broneeringuinfo üksusele isikustatud broneeringuinfo saamiseks politsei ja piirivalve seaduse § 7⁶¹ lõike 4 kohaselt. Taotlus peab sisaldama tingimusi, millele edastatav broneeringuinfo peab vastama, sealhulgas isikute nimed, lendude toimumise ajavahemik ja lennunumbrid.
- (2) Käesolevas paragrahvis ette nähtud päringu võib teha üksnes siis, kui see on vajalik karistusseadustiku §-des [kuritegude loetelu lisas 3 toodud nimekirjast] sätestatud kuritegude menetlemiseks.“.

Raskete kuritegude definitsioon PNR-direktiivi eelnõu artikli 2 punkti i kohaselt Eesti õiguses

	Süütegu raamotsuse 2002/584/JSK järgi	Eesti kvalifikatsioon ja karistus
1.	kuritegelikus ühenduses osalemine	§ 255: 3 - 12 a vangistus § 256: 5 – 15 a vangistus
2.	terrorism	§ 237: 5 – 20 a või eluaegne vangistus
3.	inimkaubandus	§ 133: 1 – 7 a vangistus § 133 ¹ : kuni 5 a vangistus § 133 ² : rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 133 ³ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus 138 ¹ § 173: 1 – 5 a vangistus § 175: 2 – 10 a vangistus
4.	laste seksuaalne ärakasutamine ja lapsporno	§ 143 ¹ lg 2: kuni 5 a vangistus § 144: kuni 5 a vangistus § 145: kuni 5 a vangistus § 146: kuni 5 a vangistus § 178: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 178 ¹ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 179: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
5.	narkootilise ja psühhotroopse ainega ebaseaduslik kauplemine	§ 183: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 184: 1 – 10 a vangistus § 185: kuni 5 a vangistus § 186: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 187: 1 – 10 a vangistus § 188: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 189: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 392: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
6.	relva, laskemoona ja lõhkeainega ebaseaduslik kauplemine	§ 414: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 415: rahaline karistus või 2 – 10 a vangistus § 418: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 418 ¹ : 1 – 5 a vangistus
7.	korruptsioon	§ 293: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 294: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 295: rahaline karistus või kuni 1 a vangistus (kvalifitseeritud koosseis lg 2

		rahaline karistus või kuni 3 a vangistus) § 296: rahaline karistus või kuni 1 a vangistus (kvalifitseeritud koosseis lg 2 rahaline karistus või kuni 3 a vangistus) § 297: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 298: 1 - 5 a vangistus § 298 ¹ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
8.	pettus, sealhulgas pettus Euroopa ühenduste 26. juuli 1995.aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni tähenduses	§ 209: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 210: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
9.	Rahapesu	§ 394: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
10.	Raha võltsimine	§ 333: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 333 ¹ : rahaline karistus või kuni 8 a vangistus
11.	Arvutikuritegu	§ 206: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 206 ¹ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 207: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 208: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 213: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 216 ¹ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 217: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 217 ¹ : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
12.	keskkonnavastane kuritegu, sealhulgas ohustatud looma- ja taimeliikide ning taimesortidega ebaseaduslik kauplemine	§ 354: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 356: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 357: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 359: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 361: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 364 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 365 lg 1 ² : rahaline karistus või kuni 3 a vangistus; § 367: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
13.	ebaseaduslikule piiriületamisele ja ebaseaduslikule riigis viibimisele kaasaitamine	§ 258 lg 2: 4 kuni 12 a vangistus § 259 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
14.	tahtlik tapmine, raske kehavigastuse tekitamine	§ 113: 6 kuni 15 a vangistus § 114: 8 kuni 20 või eluaegne vangistus

		§ 115: 1 kuni 5 a vangistus § 116: kuni 5 a vangistus § 118: 4 kuni 12 a vangistus
15.	inimorganite- ja kudedega ebaseaduslik kauplemine	§ 372 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
16.	inimrööv, ebaseaduslik vabaduse võtmine ja pantvangi võtmine	§ 135: 3 kuni 12 a vangistus § 136: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 172: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
17.	rassism ja ksenofoobia	§ 151 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
18.	organiseeritud või relvastatud röövimine	§ 200: 2 kuni 10 aastane vangistus
19.	kultuuriväärtustega ebaseaduslik kauplemine	§ 392: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
20.	kelmus	§ 209: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 210: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 211: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 212: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 213: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
21.	väljapressimine	§ 214: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
22.	piraatroopia ja võltsitud kauba valmistamine ja nendega kauplemine	§ 222: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 224: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 227: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
23.	haldusdokumendi võltsimine ja sellega kauplemine	§ 299: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 345: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 347: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
24.	maksevahendi võltsimine	§ 333: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
25.	hormoonpreparaatide ja kasvukiirendajatega ebaseaduslik kauplemine	§ 372 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 392: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
26.	tuumamaterjali ja radioaktiivse ainega ebaseaduslik kauplemine	§ 372 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 392: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
27.	varastatud sõidukitega kauplemine	§ 202 lg 2: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus
28.	vägistamine	§ 141: 1 kuni 5 a vangistus § 142: kuni 5 a vangistus § 143: kuni 3 a vangistus § 143 ¹ lg 2: kuni 5 a vangistus
29.	süütamine	§ 203: rahaline karistus või kuni 5 a

		vangistus § 204: 1 kuni 5 a vangistus § 404: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus
30.	rahvusvahelisele Kriminaalkohtule alluvad kuriteod	§ 89: 8 kuni 20 või eluaegne vangistus § 90: 10 kuni 20 või eluaegne vangistus § 91: 3 kuni 12 a vangistus § 92: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 93: 3 kuni 12 a vangistus § 93 ¹ : rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 95: 5 kuni 15 või eluaegne karistus § 96: 6 kuni 15 või eluaegne karistus § 97: 6 kuni 20 või eluaegne vangistus § 98: rahaline karistus või kuni 3 a vangistus § 99: 6 kuni 12 a vangistus § 100: 3 kuni 12 a vangistus § 101: 6 kuni 15 a vangistus § 102: 6 kuni 15 a vangistus § 103: 3 kuni 13 a vangistus § 104: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 105: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 106: 1 kuni 5 a vangistus § 107: 1 kuni 5 a vangistus § 108: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 109: 1 kuni 5 a vangistus
31.	õhusõiduki või laeva kaaperdamine	§ 110: 2 kuni 10 a vangistus § 111: 5 kuni 15 a vangistus
32.	sabotaaž	§ 403: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 405: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 406 lg 2: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus § 407: rahaline karistus või kuni 5 a vangistus

Lihthitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina

Julia Antonova

(autori nimi)

(sünnikuupäev: 10.07.1984)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthitsentsi) enda loodud teose „Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel Eestis“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendajad on Maila Pardla ja Anna Markina

(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihthitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas 20.05.2013